

## Rammebetingelser og handlingsrom for næringsutvikling i verneområder

- formelle styringsverktøy, grunneieres oppfatninger av handlingsrom og bruk av avbøtende og restaurerende tiltak

Mette Marie Heiberg  
Dagmar Hagen  
Haaken M. Christensen



*Rapport fra prosjektet*

*"Turistbasert næringsvirksomhet i verneområder  
- muligheter og hindringer"*

*Et brukerstyrt samarbeidsprosjekt mellom NORSKOG og NINA*



## **NINAs publikasjoner**

### **NINA Rapport**

Dette er en ny, elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

### **NINA Temahefte**

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

### **NINA Fakta**

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

### **Annen publisering**

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidsskrifter.

**Norsk institutt for naturforskning**

## **Rammebetingelser og handlingsrom for næringsutvikling i verneområder**

**- formelle styringsverktøy, grunneieres oppfatninger av handlingsrom og bruk av avbøtende og restaurerende tiltak**

Mette Marie Heiberg  
Dagmar Hagen  
Haaken M. Christensen

Heiberg, M.M., Hagen, D. og Christensen, H.M. 2006. Rammebetingelser og handlingsrom for næringsutvikling i verneområder - formelle styringsverktøy, grunneieres opp-fatninger av handlingsrom og bruk av avbøtende og restaurerende tiltak - NINA Rapport 143. 61 s.

Trondheim/Oslo juni 2006

ISSN: 1504-3312

ISBN: 82-426-1694-9

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

Åpen

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

REDAKSJON

Dagmar Hagen, Mette Heiberg og Margrethe Tingstad

KVALITETSSIKRET AV

Odd Inge Vistad

ANSVARLIG SIGNATUR

Forskningssjef Børre K. Dervo (sign.)

OPPDRAGSGIVER(E)

Norge forskningsråd

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER

Arve Ziener/ Trond Værnes

FORSIDEBILDE

Børre K. Dervo

NØKKEWORD

Verneområder, turisme, forvaltningspraksis, handlingsrom

KEY WORDS

Protected areas, tourism, management regulations, challenges and opportunities

#### KONTAKTOPPLYSNINGER

##### **NINA Trondheim**

NO-7485 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 73 80 14 01

##### **NINA Oslo**

Postboks 736 Sentrum

NO-0105 Oslo

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 22 33 11 01

##### **NINA Tromsø**

Polarmiljøsenderet

NO-9296 Tromsø

Telefon: 77 75 04 00

Telefaks: 77 75 04 01

##### **NINA Lillehammer**

Fakkeltgården

NO-2624 Lillehammer

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 61 22 22 15

<http://www.nina.no>

## Sammendrag

Heiberg, M.M, Hagen, D. og Christiansen, H.M. 2006. Rammebetingelser og handlingsrom for næringsutvikling i verneområder - formelle styringsverktøy, grunneieres oppfatninger av handlingsrom og bruk av avbøtende og restaurerende tiltak. NINA rapport 143, 61 s.

Flere undersøkelser om næringsaktivitet i norske verneområder bekrefter at de i økende grad er flerbruksområder og at det foregår mye næringsvirksomhet i og rundt norske nasjonalparker. Det er stor aktivitet og engasjement omkring forvaltning og bruk av verneområder. Verneområder brukes i større grad enn tidligere i markedsføring av turistprodukter i Norge. Regjeringen la i 2003 frem en utredning om bruk, vern og verdiskaping i norske fjellområder, kalt Fjellteksten. Fjellteksten ble utarbeidet som følge av en oppfordring fra Storting til Regjering om å utrede hvordan utmark generelt, og verneområder spesielt kan brukes i reiselivssammenheng og bidra til lokal verdiskaping. Gjennom fjellteksten gis politiske signaler om økt turistmessig bruk av fjellområder, inkludert verneområder, uten at natur og kulturhistoriske verdier forringes. Disse politiske signalene har ført til en rekke regionale og lokale initiativ for å utvikle den næringsretta bruken av verneområdene.

Denne rapporten tar opp følgende hovedproblemstilling: Er dagens rammebetingelser og handlingsrom for aktivitet i verneområdene tilstrekkelig for å nå de overordnede politiske målsettinger om økt næringsaktivitet, og hvordan er det eventuelt mulig å øke handlingsrommet uten at dette går på bekostning av verneverdiene. For å studere handlingsrommet innenfor verneområdeforvaltning er fire nasjonalparker brukt som case i rapporten: Hardangervidda, Femundsmarka, Dovrefjell-Sunndalsfjella og Jotunheimen.

Vernebestemmelser, forvaltningsplaner og dispensasjonspraksis er de sentrale formelle rammer for forvaltningen av de enkelte verneområdene. I hvor stor grad er disse formelle styringsverktøyene i stand til å tilpasse seg signalene fra overordnede myndigheter om å legge til rette for økt turistmessig bruk? Det er gjennomført en egen studie om grunneierens oppfatning av handlingsrom for næringsaktivitet i verneområder. I tillegg drøfter rapporten hvordan avbøtende og restaurerende tiltak kan påvirke handlingsrommet.

Vernebestemmelser: Nasjonalparkene har strenge bestemmelser som innebærer forbud mot alle former for inngrep som kan skade verneverdiene. Sammenligninger av vernebestemmelsene i de fire nasjonalparkene viser at de i stor grad er sammenfallende og restriksjonsnivået er relativt likt. Formålsparagrafene skiller seg noe fra hverandre, og spesielt for Hardangervidda er muligheten til fortsatt bruk og næringsvirksomhet svært tydelig uttalt i verneforskriften. Alle verneforskriftene er utarbeidet etter en mal gitt fra Direktoratet for naturforvaltning og kan sies å være lite lokalt tilpasset.

Forvaltningsplaner: En forvaltningsplan er et hjelpemiddel i den operative forvaltningen av et verneområde, som skal bidra til å sikre en helhetlig forvaltning. Jotunheimen har hatt en plan som nå er til revidering, Hardangervidda har forvaltningsplan, Dovrefjell-Sunndalsfjella har en plan som ligger klar til godkjenning og som delvis er tatt i bruk, mens det foreligger et utkast til plan for Femundsmarka som trolig blir godkjent innen et år. Forvaltningsplanene er det verktøyet som har størst mulighet for lokale tilpasninger, men eksisterende forvaltningsplaner fokuserer i svært liten grad på turisme og nye næringer. Det er kun forvaltningsplanen for Dovrefjellområdet som har et eget kapittel om reiselivet i regionen.

Dispensasjonspraksis: Forvaltningsmyndigheten har mulighet til å gjøre unntak fra vernebestemmelsene, dvs. gi dispensasjon. Det er svært stor forskjell i antallet dispensasjonssaker mellom de fire nasjonalparkene, fra Hardangervidda med over tusen dispensasjoner per år til Jotunheimen med godt under 30 søknader. Et fellestrekk er den overveldende dominansen av motorferdselsaker. Innvilgelsesprosenten for søknader er på godt over 90%, og forvaltningsmyndighetene opplyser at de aller fleste søknadene knyttet til næringsaktivitet innvilges. Det er et inntrykk at tradisjonell bruk i området videreføres etter at vernet er etablert, og at omfang og

type dispensasjonssaker gjenspeiler dette og forklarer en stor del av ulikhetene mellom de studerte nasjonalparkene.

Avbøtende og restaurerende tiltak: For å unngå negative effekter av økt bruk er det viktig å undersøke om negative effekter eller tap av verneverdier kan forebygges, eventuelt om det vil være mulig å reparere skader som oppstår som resultat av næringsvirksomhet i verneområdene. Denne studien har drøftet om bruken av aktive tiltak rettet mot slitasje, forsøpling og forstyrrelse kan påvirke handlingsrommet for næringsaktivitet i verneområdene. Generelt er slike tiltak i liten grad brukt i forvaltning av nasjonalparkene, og de tiltakene som er gjennomført er sjelden en del av en større plan, snarere kun enkelttiltak. De gjennomførte tiltakene er i liten grad rapportert eller beskrevet på en måte som gjør tiltaket etterprøvbart, eller setter dem inn i en sammenheng med verneformål. Det finnes derfor ingen systematisk evaluering av slike tiltak i forhold til bevaring av verneverdier eller i forhold til ulike typer bruk.

Grunneieres opplevelse av handlingsrom: Grunneierne i denne studien har delte meninger og oppfatninger om næringsutvikling i vernede områder, men opplever generelt at vern legger store begrensninger på bruken av eiendommen til næringsformål. Det ønskes større forutsigbarhet fra vernemyndighetenes side i forhold til hva som tillates og hva som ikke tillates innenfor vernegrensene. Dispensasjonspraksisen oppfattes som tungvindt. Det er et ønske om at næringsaktivitet innenfor vernegrensene utvikles i tråd med lokale tradisjoner og følge stedets egenart, fokusere på jakt og fiske for de spesielt interesserte, og ikke retter seg mot de store massene. Grunneierne føler stort sett eierskap til eiendommen selv om den er vernet, og så lenge de kan beholde retten til jakt og fiske føler de seg også som forvaltere av området. Kommunikasjonen med vernemyndighetene ser ut til å være viktig for hvordan vernet oppfattes blant rettighetshaverne. Grunneierne ser ofte ut til å være tilbakeskuende, og det fokuseres ofte på begrensninger ved vernet i stedet for å se muligheter i fremtiden.

En framtidig utvikling av næringsaktivitet i verneområder som ikke skal gå på bekostning av verneverdier, forutsetter en klargjøring av handlingsrommet og en felles forståelse hos ulike interesser i forhold til de mekanismene som påvirker dette rommet. Det formelle handlingsrommet innenfor verneområder gis gjennom lovverket. Men det formelle rommet definerer ikke entydige grenser for hvordan ulike interesser kan utnytte mulighetene for næringsutvikling. Vernereglene fungerer som "lover" for hva som er tillatt, mens forvaltningsplanene gir ytterligere klargjøring av lokal tilpasning. Videre påvirkes handlingsrommet av forvaltningsmyndighetene, som gjennom dispensasjonspraksis kan innsnevre eller utvide handlingsrommet. Vår studie viser at verneformål og verneregler er svært generelle og dermed ikke gir gode og klare avgrensninger for handlingsrommet. Forvaltningsplanene som skal følge opp og utdype vernebestemmelsene tar oftest lite hensyn til nye næringer som for eksempel reiseliv. En klargjøring av handlingsrommet for nye næringer synes derfor nødvendig, kanskje i verneforskriftene for det enkelte området, i alle fall i forvaltningsplanene.

Grunneiere opplever ofte handlingsrommet som svært begrenset, og at formelle regler og forvaltningspraksis er begrensende for utøvelse av næring. Gjennom en klargjøring av det reelle handlingsrommet, samt økt kunnskap om dynamikken som bør gjøre det mulig å kombinere næring og vern, vil grunneiere kunne oppleve at handlingsrommet faktisk utvides. Miljøtiltak har vært lansert for å bøte på slitasje eller andre negative effekter av bruk. Undersøkelsene viser at kunnskapen om slike tiltak og deres virkning er svært fragmentert og lite systematisk i Norge, men de utenlandske erfaringene er betydelige. Behov for ytterligere forskning og evaluering av miljøtiltak er nødvendig før man kan si noe om hvordan slike tiltak kan påvirke handlingsrommet.

Mette Marie Heiberg ([mette.heiberg@norskog.no](mailto:mette.heiberg@norskog.no)) og Haaken M. Christensen, NORSKOG, Lilleakerveien 31, 0216 Oslo. Dagmar Hagen, NINA, Tungasletta 2, 7485 Trondheim ([dagmar.hagen@nina.no](mailto:dagmar.hagen@nina.no))

## Abstract

Heiberg, M.M, Hagen, D. og Christiansen, H.M. 2006. Rammebetingelser og handlingsrom for næringsutvikling i verneområder - formelle styringsverktøy, grunneieres oppfatninger av handlingsrom og bruk av avbøtende og restaurerende tiltak. NINA rapport 143, 61 s.

Previous research and development projects confirm that Norwegian protected areas are increasingly multifunctional. There are diverse commercial activities going on in several of the Norwegian national parks. It is also debate and engagement when it comes to general management of protected areas, and how to combine protection and use of these areas of national value. Protected areas, especially national parks, are more often used to attract visitors to tourist products in Norway. In 2003, the Norwegian Parliament encouraged the Government to pay attention to how local communities can increase value creation based on mountain areas, especially national parks. The Norwegian government made a statement often referred to as "Fjellteksten". Through "Fjellteksten", certain policy issues are addressed and the document signalizes the will to increase use of protected areas for commercial activities such as tourism, as long as nature-, historical and cultural values are maintained. This change in policy has lead to regional and local initiatives in order to enhance business development based on protected areas.

This report focuses on the formal and practical frames that commercial activities such as tourism can be developed within, regarding protected areas. By frames, we mean the different formal and informal regulations and management systems one have to take into account when you make use of protected areas, either for commercial or non-commercial activities. "Fjellteksten" gives political signals that should loosen these frames. Our main objectives in this study has been to investigate whether the frames and possibilities for business activity in protected areas are suitable to reach the overall policy goal to increase value creation from protected areas. Further, how can these possibilities be increased without degradation of important conservation values? The study of formal and informal frames that influence the possibility for commercial development is based on case studies in four Norwegian national parks, Hardangervidda, Femundsmarka, Dovrefjell- Sunndalsfjella og Jotunheimen.

Protection rules, management plans and exemption practice are central means to manage protected areas such as national parks. To which extent are these formal tools to manage national parks capable of adjusting to given policy signals which seek to improve opportunities for tourism in protected areas? We have carried out a study among landowners on how they interpret the possibilities for value creation within protected areas. The report also discusses whether restoration of ecosystems and other ward-off initiatives can increase the possibility for tourism in national parks.

Protection rules: National parks have strict rules which prohibit all forms of operations and installations that can damage or threaten the purpose of the national park. The comparison of the protection rules in the four national parks show that they are more or less equal, and that the level of restrictions are just slightly different in the four parks. The § on the primary goal for the parks is where the main difference between the rules occur, and Hardangervidda is the park where protection and use are placed more side by side. The protection rules for all Norwegian national parks are formed from a standard given by The Directorate for Nature Management and can be said to have little local adjustment.

Management plans: A management plan is a tool in the daily management of a protected area, and its main purpose is to contribute to the best possible management of the area. The management plan for Jotunheimen is now being revised, Hardangervidda has an approved and operative management plan, Dovrefjell-Sunndalsfjella has a plan ready for approval, but it is already taken into account, and for Femundsmarka there is draft for a management plan which is likely to be approved this year. The management plan is the tool which gives the best oppor-

tunities for local adjustment. Out of the four studied management plans, Dovrefjell-Sunndalsfjella is the only one which has a chapter on tourism.

**Exemption practice:** The authority responsible for management of the different national parks has the power to make exemptions from the protection rules in special cases. It is a big difference in the number of applications for exemptions in the four studied parks. Hardangervidda has more than 1000 a year and Jotunheimen only 30. Common for the four parks are that the majority of the applications are concerning traffic by off-road motorized vehicles. Almost 90 % of the applications in the four national parks are given consent. According to the management authorities most applications concerning traditional business are granted. It is an impression that traditional use, which was already in place before the area was protected, continues, and that the extent and types of exemption applications reflect and explain a great deal of the differences among the four national parks.

**Ward off – and restoration initiatives:** To avoid negative effects of increased use it is important to investigate whether negative effects and loss of protection values, as a consequence of increased tourism, can be prevented or possibly repaired. This study discusses the use of such initiatives, and whether these can be used to increase the possible actions that can be taken in protected areas. We have concentrated on initiatives to prevent impacts on soil, such as erosion, disturbance of wildlife and actions to prevent litter in the nature. Generally, these types of initiatives is in little or no use in Norwegian national parks, and where attempts are made, they are seldom carried out as part of a plan, hence just as occasional initiatives. The attempts carried out are not reported or evaluated. There is no systematic knowledge on how such initiatives gain the protection values and if they can allow increased use of an area.

**Landowners comprehension of what is tolerated within protected areas:** The landowners interviewed in this study have different opinions on development of protected areas. Generally they experience that protection of areas reduce their ability to create value from the same area. They wish for clear definitions from the management authorities on what is allowed and not within protected areas. The landowners perceive the exemption practice as bothersome. They wish for a development of business based on local traditions and resources such as wildlife. The land owners see possibilities for niche products based on protected areas. They feel ownership to the areas also after they get status as protected area. The communication with the management authority seems to be of great importance for the landowners attitudes to protected areas. It is a tendency that the landowners focus more on the problems and conflicts in the past than the possibilities in the future.

The development of tourism and other businesses within, and around protected areas, which are not in conflict with protection values, require a good definition of the action space and a common understanding from different interest groups on how this action space is influenced. The formal action space within a protected area is given by the Norwegian laws. But this formal action space does not give a clear understanding of how different interest groups can take advantage of the possibilities a protected area give for new business creation. The protection rules work as laws for what is allowed and the management plans give further guidelines for local adjustment. Furthermore the action space is influenced by the management authorities, who through exemptions' can enlarge or decrease the action space. Our study shows that the purpose of the protection and the protection rules are very general and hence do not give clear limits to what is allowed and not. The management plans, which purpose is to clarify and go thoroughly into the protection rules, makes little or no consideration to new businesses, such as tourism enterprises. A clarifying of the action space seems necessary to be able to make use of the special values they possess.

Ward off and restoration initiatives has been launched to remedy negative effects of increased traffic. The report sums up initiatives of different kinds. The study shows that there is a need for further research on and evaluation in Norway of these initiatives before we can say something about the effects they can have on protected areas.



# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>5</b>
<b>Innhold .....</b>	<b>7</b>
<b>Forord .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>10</b>
1.1 Bakgrunn .....	10
1.2 Formål og innhold .....	11
<b>2 Metoder og avgrensning .....</b>	<b>13</b>
2.1 Metodebruk .....	13
3.2 Utvalgte studieområder .....	13
<b>3 Verneforskrifter og vernebestemmelser .....</b>	<b>15</b>
3.1 Opprettelse av verneområder .....	15
3.2 Generelt om utforming av vernebestemmelser .....	17
3.3 Sammenligning av verneforskrifter i fire nasjonalparker med fokus på næring og bruk .....	18
3.3.1 Verneformål .....	18
3.3.2 Vernebestemmelser (verneregler) .....	19
3.4 Oppsummering .....	22
<b>4 Forvaltningsplaner og bruk av nasjonalparkene til næringsformål .....</b>	<b>23</b>
4.1 Lovgrunnlag og retningslinjer for utarbeiding av forvaltningsplaner .....	23
4.2 Status for forvaltningsplaner i de fire nasjonalparkene .....	23
4.3 Sonering som virkemiddel for å nå målet om en helhetlig forvaltning .....	25
4.4 Sentrale brukergrupper og brukstyper i de fire nasjonalparkene .....	27
4.4.1 Jotunheimen .....	28
4.4.2 Hardangervidda .....	28
4.4.3 Femundsmarka .....	29
4.4.4 Dovrefjell – Sunndalsfjella .....	30
4.5 Oppsummering .....	30
4.5.1 Dyreliv .....	31
4.5.2 Primærnæringene .....	31
4.5.3 Friluftsliv og organisert ferdsel .....	31
4.5.4 Reiseliv .....	31
<b>5 Dispensasjonspraksis .....</b>	<b>32</b>
5.1 Saksgang i dispensasjonssaker .....	32
5.2 Forvaltningsmyndighet i de fire utvalgte nasjonalparkene .....	33
5.3 Retningslinjer for dispensasjonspraksis i henhold til motorferdsel og byggeforbud i de fire nasjonalparkene .....	34
5.3.1 Retningslinjer for forvaltning av motorferdselforbudet .....	34
5.3.2 Retningslinjer for forvaltning av byggeforbudet .....	35
5.4 Dispensasjonspraksisen i de fire utvalgte nasjonalparkene .....	36
5.4.1 Femundsmarka .....	36
5.4.2 Hardangervidda .....	37
5.4.3 Dovrefjell – Sunndalsfjella .....	38
5.4.4 Jotunheimen .....	38
5.5 Oppsummering .....	39

<b>6</b>	<b>Avbøtende og restaurerende tiltak.....</b>	<b>40</b>
6.1	Hva slags tiltak? .....	40
6.2	Eksempel på gjennomførte tiltak i norske nasjonalparker .....	41
6.2.1	Tiltak knyttet til stier .....	41
6.2.2	Rydding av søppel.....	44
6.2.3	Andre tiltak .....	45
6.3	Evalueringspraksis av gjennomførte tiltak under dagens forvaltningspraksis.....	45
6.3.1	Erfaringer fra gjennomførte prosjekter .....	45
6.3.2	Utvikling av evalueringsverktøy for framtidig forvaltning.....	46
6.4	Når er det riktig å gjennomføre tiltak? .....	46
<b>7</b>	<b>Grunneiernes oppfatning av handlingsrom .....</b>	<b>48</b>
7.1	Bakgrunn.....	48
7.2	Hovedfunn.....	49
7.2.1	Verneområder og verneprosesser– hvordan er holdningene blant grunneierne? .....	49
7.2.2	Grunneiernes oppfatning av næringsutvikling og tilrettelegging i verneområder. ....	50
7.2.3	Grunneiernes følelser rundt eierskap og forvaltning av vernet areal .....	51
7.2.4	Grunneiernes oppfatning av kommunikasjon med forvaltningsmyndighetene.....	52
7.3	Oppsummering.....	52
<b>8</b>	<b>Diskusjon - klargjøring av handlingsrom .....</b>	<b>54</b>
8.1	De formelle rammene for handlingsrommet .....	54
8.2	Grunneiernes forhold til handlingsrommet .....	56
8.3	Lokal eller sentral forvaltning - påvirker forvaltningsregimet handlingsrommet? .....	57
8.4	Kan miljøtiltak bidra til å påvirke handlingsrommet? .....	58
8.5	Oppsummering.....	59
<b>9</b>	<b>Referanser og muntlige kilder .....</b>	<b>60</b>

## Forord

Denne rapporten utgjør en av resultatrapportene fra prosjektet "Næringsutvikling i verneområder – muligheter og hindringer". Prosjektet er utført i samarbeid mellom NORSKOG og Norsk institutt for naturforskning i perioden januar 2005 til april 2006. Prosjektet er et såkalt brukerstyrt prosjekt finansiert av Norges forskningsråd, ved programmet Marked og Samfunn (nå innlemmet i AREAL programmet). I tillegg har prosjektet mottatt støtte fra Skogtiltaksfondet og Skattefunn-ordningen. Bakgrunnen for prosjektet var to separate prosjektsøknader fra hhv. NINA v/Bjørn Kaltenborn og NORSKOG v/Gaute Nøkleholm. Etter forslag fra NFR ble disse initiativene koblet sammen.

NORSKOG v/Mette Heiberg har hatt det administrative hovedansvaret for prosjektet, mens NINA v/Øystein Aas har hatt det faglige hovedansvaret. Aktiviteten i prosjektet har i all hovedsak vært utført av Mette Heiberg og Haaken M. Christensen fra NORSKOG, og Øystein Aas, Hanne Haaland og Dagmar Hagen fra NINA.

Denne rapporten er et resultat av en studie av handlingsrommet, både det forvaltningsmessige, juridiske og også hvordan det oppleves blant rettighetshavere. Rapporten er et resultat av en litteraturgjennomgang, intervjuundersøkelser og fokusgruppesamtaler. Vi takker de grunneierne som har deltatt i fokusgrupper og representanter for forvaltningsapparatet i de fire utvalgte studieområdene for velvilligheten de utviste ved å ta seg tid til å delta i prosjektet. Vi håper rapporten vil være til nytte i det videre arbeidet med å videreutvikle en ansvarlig og lønnsom turismevirksomhet i og ved norske verneområder.

Lillehammer/Lilleaker, juni 2006

Øystein Aas  
Faglig prosjektansvarlig

### Rapporter fra prosjektet:

- Heiberg, M. M., Christensen, H.M & Aas, Ø. 2005. Turisme i verneområder. Forprosjekt. NINA rapport 87.
- Aas, Ø., Heiberg, M. M, Haaland, H., Hagen, D. & Christensen, H 2006. Turistbedrifter i og rundt norske verneområder – Aktiviteter, utviklingstrekk, naturbruk, miljøtiltak, muligheter og utfordringer sett fra turistbedriftenes synspunkt. NINA rapport 141.
- Heiberg, M. M, Christensen, H M., Haaland, H & Aas, Ø. Muligheter for næringsutvikling i og rundt verneområder - eksempler fra hytteutvikling og jakt og fiskeopplevelser. NINA rapport 142.
- Heiberg, M. M, Hagen, D. og Christensen, H. M. Rammebetingelser og handlingsrom for næringsutvikling i verneområder – formelle styringsverktøy, grunneiers oppfatninger av handlingsrom og bruk av avbøtende og restaurerende tiltak. NINA rapport 143.
- Haaland, H. & Aas, Ø. 2006. Sertifisering av reiseliv - miljøtiltak eller markedsføring? NINA Rapport 144.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Norske verneområder utgjør i dag 12,5 % av Norges landareal, og av dette er 6,7 % nasjonalparker ([miljostatus.no](http://miljostatus.no)). Hovedmålet med vern etter naturvernloven er å sikre et representativt utvalg av Norges naturtyper og landskap for kommende generasjoner. Verneområder, spesielt nasjonalparker, har vært og er fortsatt viktig arena for tradisjonelle næringsinteresser som landbruk, jord-, skog-, beitebruk og reindrift. Også høsting av naturen innenfor verneområder har lange tradisjoner i form av jakt, fiske og bærplukking. Nasjonalparkene har også over 100 årige tradisjoner som friluftslivsområder. Disse aktivitetene representerer på mange måter de tradisjonelle aktivitetene som har vært forbundet med verneområder. Nyere undersøkelser viser at bruken og aktivitetene i nasjonalparker er langt mer mangfoldig, og ulike typer nye og tradisjonelle friluftaktiviteter og opplevelser knyttet til reiseliv er utbredt og er med på å forsterke nasjonalparkene som flerbruksområder.

Det er gjennomført flere undersøkelser om næringsaktivitet i norske verneområder for å kartlegge brukstyper og omfang. Undersøkelsene bekrefter at verneområdene i stadig økende grad er flerbruksområder og at det foregår mye næringsvirksomhet i og rundt norske nasjonalparker. Et prosjekt som kartla av bruk og forvaltning i tre norske nasjonalparker viste at næringsaktiviteten i grove trekk er like omfattende i verneområdene som i utmarka generelt (se f. eks. Aas et al. 2003). Andre deler av dette prosjektet har vist at aktiviteten i verneområder, spesielt nasjonalparker, er svært mangfoldig (Heiberg et al. 2005, Aas et al. 2006). Målet med forprosjektet var å kartlegge bredden i tilbud innenfor norske verneområder. Av næringsvirksomhet som ble fremhevet i undersøkelsen var det stor aktivitet knyttet opplevelsesturisme som blant annet hundekjøring, ridning, breføring og fjellføring. Aktivitetene varierer fra tradisjonell overnatting og servering, til ulike former for transport, aktivitetsturisme, kulturaktiviteter og idrettsarrangementer, jakt og fiske og primærnæringer. Gjennomgangen viste at det stor aktivitet og engasjement omkring forvaltning og bruk av verneområder, og for å stimulere til utmarksturisme generelt.

Internasjonale erfaringer og trender, og politiske signaler tyder på at turisme og næringsutvikling vil gjøre seg mer gjeldende i nasjonalparkene i årene som kommer. Det etterspørres opplevelser basert på natur og kultur, og nasjonalparker brukes internasjonalt som merkevare i en rekke land. Også i Norge brukes verneområder i større grad enn tidligere som et ledd i en markedsføringsstrategi for salg av turistprodukter i Norge (Nærings- og handelsdepartementet 2005).

I Norge fikk næringsutvikling i fjellområder generelt og nasjonalparker spesielt, betydelig økt fokus etter at Regjeringen i 2003 kom med den såkalte "Fjellteksten". Det startet med Stortingets henstilling til Regjeringen i St prp. 65 (2002-2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet) som er gjengitt nedenfor.

«Stortinget ber Regjeringen innen 1. oktober 2003 komme tilbake til Stortinget med en sak om bærekraftig bruk av utmark og fjellområdene i Norge. I den forbindelse skal bl.a. spørsmålet om nærmere retningslinjer for økt turistmessig bruk av disse områdene utredes nærmere, både på arealer utenfor og innenfor større verneområder opprettet etter naturvernloven. Initiativ som bidrar til utvikling av kvalitetsturisme, med respekt for det naturlige, økonomiske, sosiale og kulturelle miljøet i fjellregioner, bør dyrkes frem og støttes.»

Denne henstillingen førte til at Regjeringen la frem en utredning om norske fjellområder, som i ettertid refereres som Fjellteksten. Gjennom Fjellteksten fokuseres det på ønske om økt turistmessig bruk av fjellområder, inkludert verneområder, uten at natur og kulturhistoriske verdier forringes. Som virkemiddel for å øke turistmessig bruk av verneområder ble kommersiell og ikke kommersiell virksomhet i nasjonalparker sidestilt, og forbudet mot kommersiell turisme

(som fram til da hadde vært gjeldende i de tre nasjonalparkene Jotunheimen, Reisa og Saltfjellet/Svartisen) ble opphevet.

Etter at Fjellteksten satte økt bruk av verneområder på den politiske dagsorden er det satt i gang en rekke initiativ for å følge opp de politiske ambisjoner. Initiativ fra en rekke departementer fremhever verneområder som satsingsområde. Landbruks- og matdepartementet sier i sin strategi for næringsutvikling (Landbruks- og matdepartementet 2005) at de ser et spesielt stort potensial i å utvikle reiseliv knyttet til utmark og vernede områder. I strategidokumentet står det spesielt at "det skal arbeides for at potensialet for reiseliv knyttet til vernede områder kan utnyttes blant annet gjennom å samarbeide med andre sentrale myndigheter om å utvikle et regelverk som avveier interessene mellom vern og bruk av naturen på en optimal måte". Landbruksdepartementet har sammen med Miljøverndepartementet også gitt ut en veileder for bruk av plan- og bygningsloven for tilrettelegging av landbrukstilknyttet virksomhet (Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet 2005). Veilederen gir føringer om næringsmessig utnyttelse av for eksempel husvære på sætrer, enkle koier og hytter i utmarka, og gir signaler også for landbrukstilknyttet virksomhet innenfor verneområder.

Norge benytter også i økende grad særegen natur- og kultur i markedsføringen av Norge som turistdestinasjon. I Nærings- og handelsdepartementets handlingsplan for reiselivsnæringene 2005 er også nasjonalparker og andre verneområder sentrale satsninger for fremtidens norske reiseliv (Nærings- og handelsdepartementet 2005). Nasjonalparker er et eksempel på tema som skal fokuseres i bygging av merkevaren Norge. Verdensarvområdene nevnes som kilde til verdiskaping, og sertifisering av økoturisme nevnes spesielt. I Regjeringens plattform, den såkalte Soria Moria erklæringen, fremmes et ønske om å utvikle en nasjonal reiselivsstrategi bygget på nærhet til norsk natur og kultur, som skal ivareta satsingen på grønt reiseliv og reiselivsnæringen som turistnæring. I denne forbindelse har Miljøverndepartementet satt ned en gruppe som skal utarbeide en handlingsplan for bærekraftig forvaltning, bruk og skjøtsel av verneområder. Arbeidsgruppen skal ledes av Miljøverndepartementet og sekretariatet legges til DN (Direktoratet for naturforvaltning 2006).

Politiske signaler og handlingsplaner samt mengden av regionale og lokale initiativ for å øke bærekraftig bruk av verneområder viser at det er betydelig dynamikk rundt dette temaet. Alle- rede i dag er bruken av verneområdene betydelig og preget av stort mangfold.

Etablering av verneområder er hjemlet i lov om naturvern (Anon 1970 (2003)). Vernebestemmelser, forvaltningsplaner og dispensasjonspraksis er sentrale formelle rammer for forvaltningen av de enkelte verneområdene. I hvor stor grad er disse formelle styringsverktøyene i stand til å tilpasse seg signalene fra overordnede myndigheter om å legge til rette for økt turistmessig bruk? I denne rapporten beskrives ulike formelle faktorer som styrer handlingsrommet innenfor nasjonalparker for å kartlegge hvor stort handlingsrom de tillater, og hvor dynamiske de kan være for å tilpasse seg tilsignalene om økt næringsaktivitet.

## 1.2 Formål og innhold

Målet med prosjektet er å studere handlingsrommet for næringsvirksomhet og økt aktivitet innenfor verneområder innenfor rammen av vernet. Nasjonalparker og andre verneområder er flerbruksområder, og det er uttrykt som et nasjonalt mål at disse i økende grad skal brukes i næringsøyemed. Rapporten gjennomgår vernebestemmelser, forvaltningsplaner, og dispensasjonspraksis som er formelle styringsverktøy for forvaltning av områdene. I tillegg drøftes erfaringer med bruk av restaurerende og avbøtende tiltak, som kan være aktuelle verktøy for å redusere negative effekter av økt bruk. Rapporten omfatter også en beskrivelse av hvordan grunneiere i verneområdene opplever handlingsrommet for næringsaktivitet og deres oppfatninger av de formelle styringsverktøyene.

**Rapportens hovedproblemstilling:**

Er dagens handlingsrom for aktivitet i verneområdene tilstrekkelig for å nå de overordnede politiske målsetninger om økt næringsaktivitet, og hvordan er det eventuelt mulig å øke handlingsrommet uten at dette går på bekostning av verneverdiene?

Rapporten er inndelt i fem hovedtema som til sammen kan si noe om handlingsrommet innenfor nasjonalparkene. De tre første og det siste temaet er all hovedsak knyttet til studier i de utvalgte nasjonalparkene Jotunheimen, Femundsmarka, Dovrefjell-Sunndalsfjella og Hardangervidda. Informasjon fra grunneiere er i hovedsak hentet fra områder i Østerdalen, Hardangervidda og Sogn og Fjordane. Følgende fem temaer er belyst:

1. Gjennomgang og sammenlikning av vernebestemmelsene for de fire nasjonalparkene med spesiell fokus på hva disse sier om næring og bruk.
2. Gjennomgang og sammenlikning av forvaltningsplanene for de fire nasjonalparkene med fokus på hvordan bruker- og næringsinteresser håndteres.
3. Innhenting av informasjon vedrørende forvaltningsmyndighetenes dispensasjonspraksis i de fire nasjonalparkene.
4. Innhenting av informasjon fra grunneiere om hvordan de oppfatter handlingsrommet for utmarksnæringer i nasjonalparker.
5. Vurdering av hvordan konkrete restaurerende og avbøtende tiltak kan brukes som verktøy for å redusere eller forebygge negative effekter på verneverdier som følge av økt bruk, og diskutere hvordan slike tiltak eventuelt kan øke handlingsrommet for næringsaktivitet.

De fem temaene danner utgangspunktet for en felles diskusjon.

## 2 Metoder og avgrensning

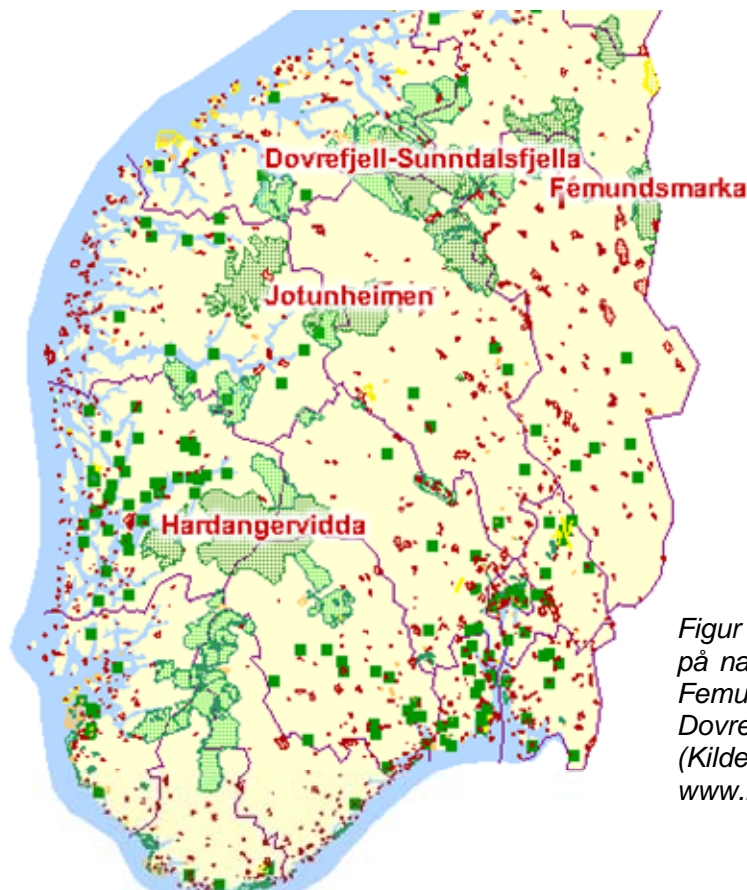
### 2.1 Metodebruk

Første del av rapporten er basert på litteraturstudie av vernebestemmelser og forvaltningsplaner for de fire utvalgte studieområdene. Erfaring og statistikk vedrørende dispensasjonspraksis er hentet inn ved hjelp av telefonsamtaler med representanter for forvaltningsmyndighetene i de fire nasjonalparkene. Eksempler på restaurerende og avbøtende tiltak er hentet inn ved direkte kontakt med forvaltningsmyndigheter og kontakt med oppsynspersonell eller andre som har gjennomført slike tiltak. I tillegg er informasjon om enkelte tiltak hentet fra rapporter og internett.

For å fremskaffe erfaring fra hvordan rettighetshavere opplever handlingsrommet og forholdet til forvaltningen ble det gjennomført gruppediskusjoner, ved bruk av fokusgruppeteknikk. Dette er en etablert samfunnsvitenskapelig metode for innhenting av kvalitative data. Fokusgruppene var sammensatt av grunneiere som av ulikt omfang og i ulike geografiske regioner er berørt av vern. For å supplere data ble det gjennomført intervjuer med utvalgte grunneiere som ikke deltok i fokusgruppene.

### 3.2 Utvalgte studieområder

I rapporten har vi valgt ut fire nasjonalparker for nærmere studier. Disse er Hardangervidda, Femundsmarka, Jotunheimen og Dovrefjell-Sunndalsfjella. Figur 1 viser hvor de fire utvalgte nasjonalparkene er lokalisert i Sør-Norge. Nasjonalparker er skravert som grønt rutenett. Til sammen representerer disse nasjonalparkene et bredt spekter i alder, størrelse, aktivitetsnivå, eiendomsregimer, bruksstruktur, verneverdier og forvaltningsmodeller.



Figur 1: Rapporten har hovedfokus på nasjonalparkene Hardangervidda, Femundsmarka, Jotunheimen og Dovrefjell-Sunndalsfjella. (Kilde for kart: DNs Naturbase, [www.naturbase.no](http://www.naturbase.no))

Den eldste av de utvalgte nasjonalparkene er Femundsmarka nasjonalpark og Femundsmarka landskapsvernområde som ble opprettet i 1971. Vernegrensene fra 1971 er imidlertid utvidet og den nye Femundsmarka nasjonalpark ble vedtatt i 2003. Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde ble opprettet i 1980, mens vernet av Hardangervidda ble vedtatt i 1981. Den nyeste av de utvalgte nasjonalparkene er Dovrefjell-Sunndalsfjella, som ble opprettet i 2002 i forbindelse med verneplanen for Dovrefjell.

Status for forvaltningsplanarbeidet varierer også mellom områdene. Jotunheimen fikk vedtatt den første forvaltningsplan i 1998, og den er nå under revisjon. Hardangervidda fikk godkjent forvaltningsplan i 2003, og forvaltningsplanen for Dovrefjell-Sunndalsfjella ble faglig godkjent av DN 8.april 2005. Femundsmarka har forvaltningsplan under utarbeiding, og er etter planen klar i løpet av 2006 eller tidlig i 2007 (T. Ekker, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, pers. medd.)

Alle de fire nasjonalparkene har et mangfoldig aktivitetsnivå, men med ulikt omfang og aktivitetstyper. På Hardangervidda står fritidsbruken og landbruksinteressene sterkt. Jotunheimen er mye brukt for friluftsliv, både fotturisme, klatring og aktiviteter på breene er utbredt. Femundsmarka har også utstrakt fritidsbruk, men er mer knyttet til vassdragene om sommeren og vinterfriluftsliv vinterstid. Reindrift er den viktigste primærnæringen i Femundsmarka. Dovrefjell-Sunndalsfjella brukes også mye av friluftsfolk, og moskussafari er en velkjent attraksjon. Her er også landbruksdrift, hovedsakelig i form av beitebruk. Jakt og fiske foregår i alle fire nasjonalparkene, på Hardangervidda og Dovrefjell-Sunndalsfjella er villreinjakta en viktig inntektskilde, mens småviltjakt praktiseres i alle fire nasjonalparkene.

Hardangervidda har et totalareal på 3442 km<sup>2</sup>. Dersom man ser på eiendomsforholdene i de fire nasjonalparkene skiller Hardangervidda seg klart ut med en andel privat areal på 52%. Dette tilsvarer 1772 km<sup>2</sup>. Jotunheimen nasjonalpark har et areal på 1145 km<sup>2</sup>, og det omkringliggende Utladalen landskapsvernområde utgjør 314 km<sup>2</sup>. Med unntak av noen mindre områder ligger hele nasjonalparken på statsgrunn. Femundsmarka dekker et areal på 573 km<sup>2</sup>, og med unntak av noen mindre arealer ligger nasjonalparken på statsgrunn. Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark er på 1693 km<sup>2</sup>, og berører rundt 1000 private eiendommer. Det private arealet utgjør 50,3 %, mens de resterende 49,7% er statlige.

Jotunheimen og Femundsmarka har en tradisjonell forvaltningsmodell der fylkesmennene i de berørte fylkene har forvaltningsmyndighet. På Hardangervidda er forvaltningsmyndigheten delt mellom tilsynsutvalg med lokale representanter og fylkesmennene. Fylkesmannen i Hordaland har koordineringsansvaret. Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark forvaltes etter en prøveordning med lokal forvaltning. Det er Dovrefjellrådet, et interkommunalt samarbeidsorgan, som har forvaltningsmyndighet. Dette blir inngående beskrevet i senere kapitler i denne rapporten.



## 3 Verneforskrifter og vernebestemmelser

### 3.1 Opprettelse av verneområder

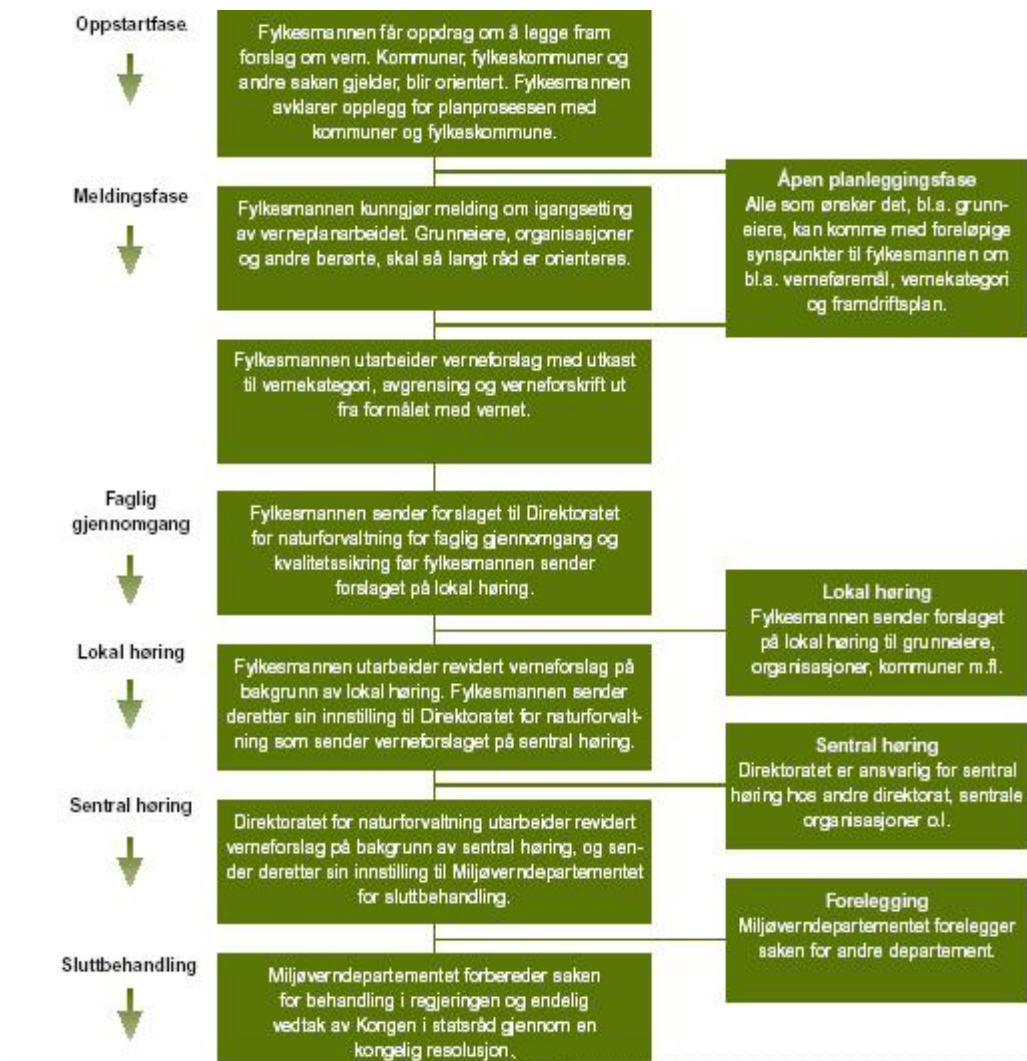
Grunnlaget for etablering og forvaltning av verneområder er hjemlet i lov om naturvern (naturvernloven 1970). Det arbeides for tiden med en ny lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, som vil være en felles lov for alle biologiske ressurser. Denne nye "biomangfoldloven" vil etter planen erstatte nåværende naturvernlov og deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskekloven, men favner vesentlig videre enn det klassiske naturvernet (Anon 2004).

Fylkesmannen initierer arbeidet med et konkret verneforslag etter anmodning fra Direktoratet for naturforvaltning (DN), og berørte kommuner og fylkeskommuner blir orientert om saken. Ettersom kommuner og fylkeskommuner har en sentral plass i verneplanarbeidet skal disse tas med på drøftingen om hvordan planarbeidet organiseres på best mulig måte. Fylkesmannen skal også drøfte behovet for å opprette lokale referansegrupper/rådgivende utvalg og hvordan slike skal sammensettes i samråd med kommuner og fylkeskommuner. I naturvernlovens § 18 er det gitt bestemmelser om saksbehandling ved opprettelse av verneområder. Miljøverndepartementet har gjennom rundskriv T 3/99 gitt utfyllende bestemmelser til disse saksbehandlingsreglene. Rundskrivet gjelder for opprettelse av nye verneområder, ikke endring eller revisjon av gjeldende verneforskrifter etter naturvernloven.

Fylkesmannen har plikt til å kunngjøre melding om igangsetting av verneplanarbeidet, og sende skriftlig varsel til grunneiere, organisasjoner og andre berørte. Det skal gjennom hele verneplanprosessen være mulig for grunneiere, brukere, rettighetshavere og organisasjoner m.fl. å få møter og befaringer med fylkesmannen for å avklare nødvendige problemstillinger. Det er viktig at det er en god dialog mellom fylkesmannen og berørte grunneiere for å gjøre nødvendige registreringer på eiendomsnivå. Alle berørte parter har mulighet til å komme med merknader før verneforslaget utformes.

Fylkesmannen utarbeider verneforslag, med konkrete grenser og forslag til verneforskrift, som sendes til DN for en faglig gjennomgang. Deretter sendes forslaget på lokal høring. Etter lokal høring utarbeides et revidert verneforslag som på nytt sendes DN. DN sender forslaget på sentral høring til andre direktorater og sentrale organisasjoner. I den senere tid har det i flere saker vært felles høring, med sentrale og lokale aktører i en felles prosess. På bakgrunn av innspillene fra den sentrale eller felles høringen utarbeider DN en innstilling som sendes til Miljøverndepartementet (MD). Hos MD blir saken forberedt før behandling i regjeringen og endelig vedtak om vern gjøres av Kongen i statsråd gjennom kongelig resolusjon. Saksbehandlingsprosessen for vernevedtak er fremstilt skjematisk i Figur 2.

Naturvernloven fastsetter hvilke bestemmelser om rådighetsinnskrenkninger som kan tas inn i verneforskriftene. Hjemmelsgrunnlaget er ulikt for de forskjellige verneformene (naturresevat, nasjonalpark og landskapsvernområde). Noen virksomheter kan totalt forbys, mens andre kan begrenses i tid og rom. I forskriftene for verneområdene kan det også fastsettes generelle unntak eller unntak som krever søknad om dispensasjon fra vernereglene. Naturvernloven skiller ikke mellom pågående eller fremtidig inngrep og verneforskriften kan derfor inneholde bestemmelser som regulerer både nåværende og fremtidig bruk. Vernebestemmelsene retter seg både mot allmennheten, grunneiere og rettighetshavere.



Figur 2: Saksgang ved etablering av verneområder (Fra Direktoratet for naturforvaltning 2001)

Forvaltningsmyndigheten i et verneområde har ansvar for å forvalte vernet i tråd med vernemålet og treffe nødvendige tiltak hvis verneverdier trues. Forvaltningsansvar for et verneområde innebærer bl.a. rettslig kompetanse til å utøve myndighet innefor rammen av verneforskriftene. Kompetansen er i hovedsak knyttet til dispensasjonsmyndighet og myndighet til å gi utfyllende bestemmelser om forvaltning og skjøtsel gjennom forvaltningsplanen. Siden 1. januar 1984 har forvaltningsmyndighet i norske verneområder i hovedsak vært lagt til fylkesmannen, med noen unntak som vi kommer tilbake til senere i rapporten.

Verneforskriften for det enkelte verneområdet fungerer som en "lov", og er juridisk bindende. Det er laget maler for utforming av verneforskrifter for de ulike vernekategoriene. Malene ligger til grunn for utarbeidelsen av verneforskriften, men skal i prinsippet tilpasses lokale forhold og problemstillinger. Gjennom kontakt med brukere og eiere ved søknader om dispensasjon må den lokale forvaltningsmyndigheten ofte ta stilling til rekkevidden av enkeltbestemmelser. Dette kan være vanskelig da det er språklige variasjoner i forskriftene, endrede samfunnsforhold, nye driftsformer osv. Det oppleves også at eldre vernevedtak er upresise og lite detaljerte.

For å sikre forvaltningsmyndigheten en samlet oversikt over alle aktuelle tiltak innenfor et verneområde kan det utarbeides en forvaltningsplan. Denne skal utarbeides innefor rammene av verneforskriften, og gi klare mål og formulere tiltak som er nødvendige for å følge opp intensjonene med vernet. Gjennom forvaltningsplanen gis retningslinjer for tolkning av bestemmelser i verneforskriften og dispensasjonspraksis. Forvaltningsplanen skal fungere som et verktøy som

skal være et praktisk hjelpemiddel for å fremme helhetlig forvaltning i tråd med vernets formål. Gjennom forvaltningsplanen gis oftest retningslinjer knyttet til tema som bruk, informasjon, skjøtsel og tilrettelegging. Forvaltningsplanprosessen skal være med å avklare hvordan ulike verne- og brukerinteresser skal ivaretas. Det er i dag seks nasjonalparker som har godkjent forvaltningsplan: Jotunheimen, Hardangervidda, Jostedalsbreen, Forollhogna, Saltfjellet-Svartisen, Stabbursdalen og Øvre Pasvik (J. Abilsnes, DN, pers medd.) I tillegg foregår det arbeid med forvaltningsplaner for ytterligere 12 nasjonalparker. Også enkelte landskapsvernområder har godkjente forvaltningsplaner, i dag åtte, og fire under utarbeidelse. Forvaltningsplanene godkjennes av Direktoratet for naturforvaltning.

## 3.2 Generelt om utforming av vernebestemmelser

De juridiske bestemmelsene for hvert enkelt verneområde er konkretisert i verneforskriften. Verneforskriften omhandler forhold som geografisk avgrensning, verneformål, vernebestemmelser (verneregler), muligheter for unntak fra vernebestemmelsene, hvem som er forvaltningsmyndighet og den setter rammer for utforming av forvaltningsplanen. Verneforskriftene er utformet individuelt for hvert verneområde, men hovedtema og oppbygging har mye felles for alle verneområder av samme type.

Utforming og innhold i verneregler er standardiserte og utformet i samsvar med DN sine maler for verneregler. Vernereglene for nasjonalparker og landskapsvernområder er ofte organisert etter tema i verneformålet (som landskap, plante- og dyreliv, geologi, ferdsel og ulike typer bruk). For hvert tema presiseres et mer eller mindre omfattende regelsett som beskriver hva som er forbudt, hva det kan søkes om unntak fra (dispensasjon) og hvem reglene gjelder for. Vernereglene er utformet slik at alt som er forbudt er listet opp. Det som ikke er listet opp som forbudt er i utgangspunktet tillatt i verneområdene, eller er regulert av andre lover som f. eks. motorferdselloven eller plan- og bygningsloven.

Etter naturvernloven er det overordnede målet med nasjonalparker å *"bevare urørt eller i det vesentlige urørte eller egenartede eller vakre naturtyper"* og *"landskapet med planter, dyreliv og natur- og kulturminner skal vernes"*. Det er en nasjonal målsetning at nasjonalparkene med omkringliggende områder forvaltes etter en nasjonal, helhetlig og fremtidsrettet strategi, men der forvaltningen av det enkelte området tilpasses formålsparagrafen for det enkelte området. For å oppnå en helhetlig forvaltning utarbeides det forvaltningsplaner som utdyper den enkelte verneforskrift, og skal være et verktøy for å bevare verneverdiene og verneformålet i hver enkelt nasjonalpark. I forvaltningsplanene er det vanlig å berøre mål for den enkelte nasjonalpark, med strategier for å oppnå disse målene.

Direktoratet for naturforvaltning har lagt generelle prinsipper til grunn for utarbeiding av forvaltningsstrategier i Forvaltningshandboka (Direktoratet for naturforvaltning 1996).

- Langsiktig perspektiv, minst 200 år
- Ta hensyn til biologisk mangfold
- Bygge på føre var prinsippet
- Nasjonalt og internasjonalt helhetsperspektiv
- Med utgangspunkt i at natur har en egen verdi
- Helhetlig forvaltning
- Verneverdier sikres gjennom å styre menneskelig påvirkning
- Fritidsaktiviteter som i liten grad påvirker naturmiljøet må gå foran andre aktiviteter
- Ta hensyn til tradisjonell bruk så lenge det ikke går ut over verneverdiene
- Hindre inngrep og slitasje på kulturminner
- Kommersiell virksomhet skal være under streng kontroll i nasjonalparkene
- Vektlegge styring og tilrettelegging, ikke unødige forbud
- Basert på åpenhet

DN arbeider for tiden med en ny og revidert utgave av forvaltningshandboka. Her blir det endringer i blant annet kapitlet om kommersiell virksomhet. Fokus skal rettes direkte mot effekter eller virkninger av ulike virksomheter, og ikke om hvorvidt virksomheten er kommersiell eller ikke-kommersiell. I tillegg vil den nye forvaltningshåndboka inneholde et kapittel om brukerinteresses, der reiseliv og friluftsliv omtales i tilknytning til fjellteksten (J. Abilsnes, DN, pers. medd.).

### 3.3 Sammenligning av verneforskrifter i fire nasjonalparker med fokus på næring og bruk

#### 3.3.1 Verneformål

Verneformålet er grunnlaget for utarbeiding av vernereglene. Grunnlaget for å sammenlikne verneregler for de fire områdene må derfor ta utgangspunkt i verneformålet (Boks 1-4).

##### **§ 2. Formål- Dovrefjell- Sunndalsfjella nasjonalpark**

Formålet med Dovrefjell - Sunndalsfjella nasjonalpark er å:

- ta vare på et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørt fjellområde,
- ta vare på et høyfjellsøkosystem med det naturlige biologiske mangfoldet,
- ta vare på en viktig del av leveområdet til villreinstammene i Snøhetta og Knutshø,
- sikre variasjonsbredden i naturtyper,
- bevare landskapsformer og særpregede geologiske forekomster,
- verne om kulturminner.

Allmennheten skal ha adgang til naturopplevelse gjennom utøving av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.

##### **§ 2. Formål- Femundsmarka nasjonalpark**

Formålet med opprettelsen av Femundsmarka nasjonalpark er :

- å bevare et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørt fjellområde,
- å bevare landskapsformer med blant annet det særpregede dødislandskapet med blokkmark, morenerygger, sjøer og vannsystemer
- å bevare det naturlige biologiske mangfoldet med et egenartet plante- og dyreliv.

Allmennheten skal gis anledning til naturopplevelse gjennom utøving av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging. Kulturminner i nasjonalparken skal sikres mot skade. Området skal kunne nyttes til reindrift. Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse.

##### **§ 2. Føremål- Jotunheimen nasjonalpark**

Formålet med nasjonalparken er å verne eit vilt, eigenarta, vakkert og i stor grad urørt fjellandskap med dyre- og planteliv på overgangen mellom austlandsk og vestlandsk fjellnatur. I nasjonalparken skal det innafor visse rammer vere høve til landbruk, friluftsliv, jakt og fiske, undervisning og forskning.

##### **§ 2. Føremål- Hardangervidda nasjonalpark**

Føremålet med Hardangervidda nasjonalpark er å verne ein del av eit særleg verdifullt høgfjellsområde på ein slik måte at landskapet med planter og dyreliv, natur- og kulturminne og kulturmiljøet elles vert bevart, samstundes som området skal kunne nyttast for landbruk, naturvenleg friluftsliv og naturoppleving, jakt og fiske og undervisning og forskning.

Nasjonalparkene har strenge bestemmelser som innebærer forbud mot alle former for inngrep som kan skade verneverdiene. Det særlige forbudet mot tekniske inngrep er sentralt og finnes i alle verneforskrifter. Dette skal håndheves strengt ved eventuelle søknader om dispensasjon (Direktoratet for naturforvaltning 2001). Verneformålet i nasjonalparker skal være rettet mot bevaring av naturverdier, i henhold til naturvernloven. Det er ikke hjemmel i naturvernloven å verne for bevaring av tamreindrift eller landbruk, dvs. bevaring av slike interesser kan ikke være verneformål. Men verneregler og forvaltningen av verneområdene kan utformes på en måte som tilrettelegger for / muliggjør tradisjonell næringsdrift.

De fire nasjonalparkene er opprettet med til noe ulike formål (Boks 1-4). Brukerinteresser og friluftsliv er i varierende grad omtalt i formålsparagrafene. Hardangervidda nasjonalpark er den av de fire som i formålsparagrafen har det mest bevisste forhold til brukerinteressene. Hardangervidda skiller seg fra de andre utvalgte nasjonalparkene ved at adgangen til fortsatt bruk er tydelig understreket. Naturverdiene skal bevares samtidig som det presiseres at området fortsatt skal kunne nyttes i landbruksdrift, naturvennlig friluftsliv og naturopplevelser, jakt og fiske og undervisning og forskning. Hardangervidda er leveområde for Norges og Europas største villreinstamme, der Norge har et internasjonalt ansvar for å ta vare på denne arten. Vidda utgjør i tillegg viktig næringsgrunnlag for befolkningen i bygdene rundt verneområdet, både landbruksdrift, friluftsliv, utmarksnæring og turisme bedrives med Hardangervidda som utgangspunkt.

Også i Jotunheimen er det nedfelt i verneformålet at det fortsatt skal være mulig å drive landbruk og friluftsliv. Det settes restriksjoner ved å gi muligheten for landbruk, friluftsliv, jakt og fiske og undervisning og forskning "innafor visse rammer". Jotunheimen nasjonalpark er opprettet for å ivareta det spesielle fjellområde i overgangen mellom østland og vestland. Næringsinteresser og friluftsliv skal kunne foregå, men er ikke hovedhensikten med opprettelsen.

Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark har som hovedformål å verne natur og dyre- og planteliv. Næringsinteresser er ikke nevnt i formålsparagrafen, mens det åpnes for adgang til et enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging. Dette kan vel betraktes som "standardformuleringen" om bruk i verneformålet for norske nasjonalparker.

Også Femundsmarka er vernet med hovedformål å verne natur og plante- og dyreliv. Også her gis adgang til tradisjonelt friluftsliv. Det er presisert i formålsparagrafen at verneområdet skal forvaltes på en måte som ikke er til hinder for å ta vare på samisk kultur og næringsutnyttelse, og at det derfor skal kunne nyttes til reindrift. Femundsmarka nasjonalpark er den eneste av de utvalgte nasjonalparkene hvor samiske næringsinteresser er nevnt i formålsparagrafen. Det er presisert at området skal kunne nyttes til reindrift, mens andre næringsinteresser ikke er nevnt spesielt. Som for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark er adgang til naturopplevelse og utøvelse av enkelt friluftsliv viktige deler av verneformålet.

### 3.3.2 Vernebestemmelser (verneregler)

Vernebestemmelsene (vernereglene) utgjør størstedelen av verneforskriften. Nedenfor følger en gjennomgang og sammenlikning av vernereglene i de fire nasjonalparkene fordelt på følgende tema: landskap, planteliv, dyreliv, geologi, ferdsel, motorferdsel, forurensing.

#### Landskap (landskapsinngrep)

De fire nasjonalparkene har stort sett samme ordlyd i paragrafen for vern mot inngrep i landskapet. På Hardangervidda, i Femundsmarka og Dovrefjell-Sunndalsfjella er det presisert at landskapet er vernet mot inngrep av enhver art. Jotunheimen nasjonalpark er vernet mot tekniske inngrep, og er således mer spesifikk i ordlyden. Opprømsingen av tiltak som er forbudt er stort sett sammenfallende og det er presisert at opprømsingen ikke er uttømmende. Eksempel på inngrep som er forbudt er oppføring av bygninger, vegbygging, gjerder og anlegg, bakkeplanering, vassdragsreguleringer, framføring av ledninger. I neste punkt i forskriften er det presisert hva som likevel er tillatt, dvs. det forbudet ikke skal være til hinder for, som merking og

klopplegging av bestemte sti-strekninger, vedlikehold av konkrete bygninger, skilt, broer og eventuell drift av for eksempel navngitte turisthytter.

Det åpnes også for at det kan søkes om unntak eller dispensasjon fra forbudet mot denne typen inngrep. Det kan gis tillatelse til tiltak som ombygginger og mindre tilbygg, bygging av broer og gjerder, skilting og merking av stier. Omfanget og saksbehandling ved dispensasjonsøknader er systematisk beskrevet i kapittel 6.

### **Planteliv og dyreliv**

Generelt er alt plante- og dyreliv i nasjonalparkene vernet og beskyttet mot skade, forstyrrelse og ødeleggelse. Dette henviser direkte til verneformålet i de fleste nasjonalparkene. Det finnes likevel en del aktiviteter som er tillatt i alle fire nasjonalparkene til tross for dette vernet. Uttak av trevirke til bål (men større uttak, for eksempel til turisthytter må avklares med forvaltningsmyndigheten), høsting av sopp og bær og delvis plukking av planter kan være tillatt. På Hardangervidda kan det gis tillatelse til å ta torv til takteking. Det presiseres at slike aktiviteter ikke må komme i konflikt med verneformålet, som fjerning av døde trær som kan være rugested for fugl. Det finnes også en rekke bestemmelser om tillatelse til jakt og fiske, og disse er spesifiserte for hvert område. Fiske er generelt tillatt etter gjeldende regler i fiskelovgivningen for alle nasjonalparkene, og det samme gjelder jakt. I Jotunheimen er det presisert at det kan gis tillatelse til å felle rovdyr dersom disse gjør skade på husdyr og tamrein, og det åpnes også for tillatelse til uttak av andre arter.

### **Geologi**

Geologi er bare omtalt i vernereglene for Hardangervidda, og her åpnes det for å gi tillatelse til å ta stein for vedlikehold av bygninger.

### **Ferdsel**

I utgangspunktet er det fri ferdsel i alle nasjonalparkene etter friluftslovens regler, men det er hjemmel for å regulere ferdsel innenfor nærmere avgrensede deler av nasjonalparkene dersom ferdselen anses å være til skade for verneverdiene. Ferdsel i nasjonalparkene Hardangervidda, Femundsmarka og Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark er knyttet opp mot et generelt varsomhetsprinsipp, der verneforskriften fastslår at all ferdsel skal skje hensynsfullt og varsomt slik at skade på naturmiljø og kulturminner unngås. I forskrifta for Jotunheimen nasjonalpark er ikke ferdsel et eget punkt (men har eget punkt om motorferdsel, i likhet med de andre nasjonalparkene).

Tradisjonell turvirksomhet til fots i regi av turistforeninger, skoler, barnehager, ideelle lag og foreninger er tillatt uten nærmere tillatelse i samtlige nasjonalparker.

Organisert ferdsel er til dels regulert. Organiserte aktiviteter i Femundsmarka og Dovrefjell-Sunndalsfjella krever særskilt tillatelse for ferdsel og ferdselsformer som kan skade naturmiljøet. Det henvises til forvaltningsplanen, som er under utarbeiding for begge de to nasjonalparkene. I Jotunheimen er det spesifisert krav om tillatelse fra forvaltningsmyndigheter i samband med større treningsopplegg, øvinger, jaktprøver, osv. På Hardangervidda kan forvaltningsmyndighetene stille krav om søknadsplikt ved organisert ferdsel som kan skade naturverdiene.

Ferdsel med sykkel, organisert kjøring med hundespann og organisert bruk av hest er i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark begrenset til veier, traseer eller i områder pekt ut til denne typen bruk i forvaltningsplanen. Hest til gjeting og kløvning er derimot tillatt. I Femundsmarka er sykling og ridning ikke tillatt, mens det åpnes for bruk av hest til kløvning. I Hardangervidda nasjonalpark er bruk av sykkel forbudt utenfor godkjente traktorslep og Tinnhølvegen. Det er ikke spesifisert regler rundt bruk av hest i vernebestemmelsene for Hardangervidda. I verneforskriftene for Jotunheimen nasjonalpark er det ikke nedfelt spesielle bestemmelser for bruk av verken sykkel eller hest. Når dette ikke er spesifisert i vernereglene gjelder friluftslovens bestemmelser. I Friluftslovens § 2 slås det fast at ferdsel med ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller liknende på veg eller sti i utmark og over alt i utmark på fjellet, kan skje såfremt det skjer på

en hensynsfull måte. Kommunen kan med samtykke av eieren eller brukeren forby slik ferdsel på nærmere angitte strekninger.

Hardangervidda, Dovrefjell-Sunndalsfjella og Femundsmarka har et punkt som gir forvaltningsmyndighetene mulighet til ved behov å forby alle former for ferdsel i hele eller deler av året for å verne naturmiljø, dyre- og planteliv, som for eksempel i kalvingsområder. Det åpnes også for muligheter for å legge om eller kreve merkede stier fjernet. I verneforskriften for Jotunheimen er det ikke nedfelt slike bestemmelser. Femundsmarka har spesielle bestemmelser knyttet til bruk av båter og kano. Det er ikke tillatt å slå leir på øyer, og henleggelse av båter og kanoer er forbudt.

I Dovrefjell-Sunndalsfjella og Femundsmarka nasjonalpark er det ikke tillatt å sette opp telt mer enn en uke på samme sted uten særskilt tillatelse. Dette gjelder ikke vanlige vandretelt, men eksempelvis lavvo eller andre mer eller mindre faste installasjoner.

### **Motorferdsel**

*Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag* av 10. juni 1977 regulerer all ferdsel knyttet til motorkjøretøy, inkludert luftfartøy. I utgangspunktet er all motorferdsel i utmarka forbudt, og er i prinsippet bare tillatt i forbindelse med nærings og nyttetransport i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring. Det finnes en nasjonal forskrift som gir kommunene anledning til å gi dispensasjoner og sette vilkår for kjøring. Motorferdsel i nasjonalparkene er også i utgangspunktet forbudt, men vernebestemmelsene kan åpne for noe motorferdsel. I nasjonalparkene er det forvaltningsmyndigheten som har anledning til å gi dispensasjon fra vernebestemmelsene. I de tilfeller der kommunene har forvaltningsmyndighet vil kommunene ha myndighet over motorferdsel i verneområder. Der verneområder ikke forvaltes kommunalt vil behandling av motorferdsel behandles av forvaltningsmyndighet, ikke kommunen.

I verneforskriften for Hardangervidda er det nedfelt et mål om at den motoriserte ferdselen skal holdes på et lavest mulig nivå, og at motorisert kjøretøy kun skal brukes i situasjoner der det er nødvendig. Hardangervidda har likevel en del unntak fra det generelle forbudet i næringsøymed. Forskriften tillater motorferdsel for veivlikehold på enkelte strekninger. Det er også tillatt å bruke båter inntil en viss motorkraft på de større vannene og bruk av fly til uttransport av felt villrein. Forvaltningsmyndighetene kan gi tillatelse til transport i samband med felt storvilt, til garnfiske, drift av turisthytter, landbruksvirksomhet, transport med fly og helikopter, kjøring på godkjente slep, bruk av båt og bruk av beltekjøretøy vintertid.

I Jotunheimen nasjonalpark er også restriksjoner om motorferdsel nedfelt i verneforskriften. Her tillates båttrafikk på enkelte større vann etter eldre bruksretter, samt drift av rutebåten på Gjende. Det tillates også motorisert ferdsel i forbindelse med vedlikehold av reguleringsanlegg. Etter søknad kan det gis tillatelse til kjøring i forbindelse med landbruksdrift, materiale til hytter og merking av løyper.

I Dovrefjell-Sunndalsfjella kan det gis tillatelse til nødvendig transport av brensel, materialer mv til buer og hytter, men transport skal her i utgangspunktet gjennomføres med bruk av leiekjørrer. Tillatelse etter søknad er begrenset til snødekt mark langs etablerte traseer og ved lufttransport.

I Femundsmarka er det tillatt å bruke beltekjøretøy på vinterføre langs traseer mellom noen utvalgte eiendommer. I tillegg kan det gis tillatelse etter søknad i forbindelse med reindrift, storviltjakt, samt utstyr til hytter vinterstid.

### **Forurensing**

Verneforskrifter har egne punkter om forurensing. Her beskrives et generelt forurensningsforbud, men med noe ulik ordlyd. Presisering av hva som likevel er tillatt varierer noe mellom områdene, og henspiller på ordlyden i forbudet. Det presiseres at bruk av motorsag til vedkapping kan tillates i Femundsmarka og at kalking av vatn kan tillates på Hardangervidda. Vårt

inntrykk er at reglene stort sett er sammenfallende i nasjonalparkene, og at forskjellen i forskriftene er rent språklige.

### 3.4 Oppsummering

Vernebestemmelsene er de juridiske rammene som gjelder innenfor vernegrensene. Disse blir for det enkelte området utarbeidet etter en mal fra Direktoratet for naturforvaltning som inneholder en rekke hovedpunkter som er mer eller mindre felles for alle verneområder av samme kategori. Det er få reelle forskjeller mellom vernebestemmelsene for de fire nasjonalparkene. Den viktigste forskjellen synes å være formålsparagrafen. Selv om også ordlyden her i mange tilfeller er relativt lik har formålsparagrafen betydning for næringsutøvelse i område. Dagens formålsparagrafer synes i liten grad å være tilpasset ønsket om økt verdiskaping og økt turistmessig bruk, og det er kun gamle tradisjonelle næringer som nevnes i formålsparagrafene. Dette er delvis næringer som har vært i tilbakegang i Norge generelt i løpet av de siste tiårene, uavhengig av vern.

Hardangervidda er i en særstilling i forhold til hensynet til fortsatt bruk, og utøvelse av tradisjonelle næringer innenfor nasjonalparken er fremhevet. Årsaken til dette ligger i hovedsak i eienomsforholdene på vidda. På vernetidspunktet drev en rekke private interessenter utstrakt virksomhet på vidda, og en opprettholdelse av denne bruken var en forutsetning for vernet av de private områdene. Også bygdestrukturen rundt Hardangervidda med bygdesamfunn i dalene opp mot platået har gjort det naturlig å ta i bruk vidda både til landbruksdrift og jakt og fiske. I Jotunheimen gir også formålsparagrafen signal om å ta hensyn til brukerinteresser. Her har det tradisjonelt vært drevet landbruk i en del områder, men hovedtyngden av den kommersielle aktiviteten har vært knyttet til fjell- og breføring i tilknytning til turistforeninger og private hytter i nasjonalparken også før vernetidspunktet. I Femundsmarka er den eneste næringsinteressen som er direkte nevnt i formålsparagrafen reindriften, men hovedformålet med nasjonalparken er å bevare urørt natur. I Dovrefjell-Sunndalsfjella er ingen næringsinteresser nevnt i formålsparagrafen. Likevel synes dette å være en av nasjonalparkene der næringsinteressene er størst og utgjør betydelig verdiskaping innenfor nasjonalparkens grenser (Aas et al. 2003).

De vernereglene vi vurderer har størst betydning for brukerinteressene er det generelle forbudet mot inngrep, forbudet mot motorisert ferdsel og byggeforbudet, noe som også gjenspeiler seg i kapittel 6 om dispensasjonspraksis. Utvikling av ny næring omfatter gjerne behov for infrastruktur både for å huse gjester, men også for transport. Oppføring av nye bygg er etter vernereglene forbudt, mens vedlikehold og beskjedne påbygg kan tillates etter søknad. Dersom man ønsker å ta med grupper inn i nasjonalparken må man benytte eksisterende husvære. Dette kan oppleves som et hinder for utvikling av reiseliv. Eksempler fra Hardangervidda der man ønsker å sette opp enkle buer i forbindelse med utleie av jakt og fiske viser at byggeforbudet kan være med å hindre utvikling av miljøtilpasset virksomhet, ettersom det er vanskelig å finne husrom til turistene. Samtidig er det i Hardangervidda nasjonalpark et svært stort antall bygninger, også mange oppført etter etablering av vernet. Motorferdsel er et omstridt tema, så vel i utmark generelt som i verneområder. For en del virksomheter som har buer/hytter i verneområdene er frakt ved hjelp av motoriserte kjøretøy en forutsetning for å kunne drive næringsvirksomhet. Restriksjoner på antall turer og forutsigbarhet i forhold til ettårige dispensasjoner kan oppleves som hemmende for næringsutøvelse. Både byggeforbudet og motorferdsel forbudet henger nøye sammen med definisjonen av stedbunden næring. Dersom man driver næring i form av landbruk, jordbruk eller skogbruk er restriksjonene noe mindre strenge enn for aktivitet som ikke defineres som næring.

Sammenligninger av vernebestemmelsene i de fire nasjonalparkene viser at de i stor grad er sammenfallende og restriksjonsnivået er relativt likt. Formålsparagrafene skiller seg noe fra hverandre. Verneforskriftene er utarbeidet etter en mal gitt fra Direktoratet for naturforvaltning og kan sies å være lite lokalt tilpasset.



## 4 Forvaltningsplaner og bruk av nasjonalparkene til næringsformål

Gjennomgangen i dette kapitlet bygger på offentlige dokumenter som lovtekster, verneforskrifter, forvaltningsplaner og forvaltningshåndboka, samt direkte kontakt med personer innen forvaltningen. Både skriftlige og muntlige kilder er inkludert i referanselista bakerst i rapporten.

### 4.1 Lovgrunnlag og retningslinjer for utarbeiding av forvaltningsplaner

Naturvernloven har ingen lovbestemmelser som pålegger utarbeidelse av forvaltningsplan for verneområder. Det kan imidlertid være fastsatt i vernebestemmelsene for enkeltområder at det skal utarbeides en forvaltningsplan, eller at tiltak kun kan utføres "i samsvar med godkjent forvaltningsplan". Forvaltningsmyndigheten har ansvaret for at det blir utarbeidet en forvaltningsplan, og planen skal godkjennes av Kongen i statsråd.

En forvaltningsplan skal være et hjelpemiddel i den operative forvaltningen av et verneområde og medvirke til å opprettholde og fremme verneformålet. En forvaltningsplan skal sikre en helhetlig forvaltning ved å gi konkrete retningslinjer om blant annet bruk, informasjon, skjøtsel og eventuell tilrettelegging. Selve prosessen med utarbeiding av forvaltningsplan for et område er i seg selv viktig for å avklare og ta stilling til hvordan ulike verne- og brukerinteresser skal håndteres.

Sentrale forvaltningsmyndigheter har lagt en del klare føringer og regler for utarbeidelse av forvaltningsplaner. En forvaltningsplan skal utarbeides innenfor rammen av de restriksjoner som er trukket opp i verneforskriften, og det kan ikke utformes bestemmelser i forvaltningsplanen som ikke er hjemlet i vernebestemmelsene. Arbeidet med forvaltningsplan starter opp etter at vernevedtaket er truffet. Før arbeidet starter opp skal det gis melding om til kommuner, grunneiere/rettighetshavere og andre brukergrupper. Forvaltningsplanen skal sikre at forvaltningsmyndighetene får en samlet oversikt over alle aktuelle tiltak innenfor et verneområde og være med og hindre oppstykket forvaltning av området, som kan føre til tap av verneverdiene. En forvaltningsplan vil kunne synliggjøre de samlede virkningene av ulike tiltak, og skal formidle mål og tiltak som er nødvendige for å følge opp intensjonene bak vernevedtaket. Omfanget av og innholdet i forvaltningsplanen avgjøres av blant annet verneforskriften, brukerinteresser, skjøtselsbehov og naturtilstand. Flere tema og hovedmomenter går igjen i alle forvaltningsplaner: Det er vanlig å gi en utdyping av verneformålet og enkeltbestemmelser i verneforskriften. Det er også vanlig at en forvaltningsplan gir en fylldig beskrivelse av natur-, kulturtilstand og brukerinteresser. Den gir retningslinjer for bruk av område med rammer for ivaretagelse av virksomhet og tiltak innen blant annet landbruk, friluftsliv, undervisning, informasjon og forskning med mer. I denne rapporten vil den delen av forvaltningsplanene som omhandler brukerinteresser og næringsdrift få størst fokus.

Formuleringer som er brukt i verneforskriftene for nasjonalparkene vil på flere punkter gi rom for tolkning og skjønn. Utdringtonene i en forvaltningsplan vil derfor være å presisere nærmere rekkevidden av de enkelte bestemmelsene i verneforskriften og gi mest mulig konkrete retningslinjer for forvaltning av de bestemmelser som gir rom for skjønn. Dette vil ikke minst gjelde retningslinjer for håndtering av dispensasjonssøknader for ulike tiltak og aktiviteter.

### 4.2 Status for forvaltningsplaner i de fire nasjonalparkene

I verneprosesser er det avgjørende at lokale interesser og lokal/regionale politiske organer sikres reell medvirkning i de prosesser som skal lede fram mot vernevedtak. Dette kan skape den

nødvendige forankring og aksept i lokalsamfunnet og danne grunnlaget for et konstruktivt samarbeid om et bærekraftig samfunn der sikring av naturgrunnlaget og det biologiske mangfold er en viktig forutsetning. Myndighetene har understreket viktigheten av at grunneiere og brukere tas på alvor i selve planprosessen, selv om dette ikke nødvendigvis fører til at de får gjennomslag for sine synspunkter i konfliktfylte vernesaker (Miljøverndepartementet 1999). Vanligvis nedsettes en styringsgruppene som utarbeider en utkast til forvaltningsplan som sendes ut på en bred høring før planen godkjennes av Direktoratet for naturforvaltning og vedtas i statsråd.

Dagens forvaltningsplan for Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde er fra 1998 (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Oppland 1998). Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Oppland startet i 2004 arbeidet med revisjon av gjeldende forvaltningsplan. Det er planlagt en parallell revisjon av både verneforskrifter og forvaltningsplan, da det juridiske grunnlaget for forvaltningsplanen er verneforskriftene. Etter planen skulle et forslag til ny forvaltningsplan og verneforskrifter for Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde vært sendt på høring i løpet av første halvår i 2005. Høringsforslaget er enda ikke ferdig utarbeidet, og det foreligger ikke på nåværende tidspunkt noen ny utgave av forvaltningsplanen. I prosjektet forholder vi oss derfor til forvaltningsplanen fra 1998. Arbeidet med forvaltningsplanen for Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde ble organisert som et samarbeidsprosjekt mellom Fylkesmennene i Sogn og Fjordane og Oppland. Arbeidet med forvaltningsplanen startet opp høsten 1991. Det ble da opprettet en styringsgruppe med representanter fra Fylkesmannens miljøvernavdeling i de to fylkene. Da arbeidet med forvaltningsplanen startet opp ble etater, organisasjoner og privatpersoner, til sammen 191, varslet og oppfordret til å komme med innspill. Det kom inn et begrenset antall innspill fra adressatene. Det ble også gjennomført åpne møter der deltagerne hadde muligheter for å komme med synspunkter. Også innspill fra høringsrunder ble vurdert i forhold til forvaltningsplanen.

Hardangervidda nasjonalpark fikk godkjent forvaltningsplan i 2003 (Fylkesmannen i Telemark fylkesmannen i Buskerud og fylkesmannen i Hordaland 2003) Hardangervidda nasjonalpark berører tre fylker, og fylkesmennene i Telemark, Buskerud og Hordaland har sammen utarbeidet forvaltningsplanen. Fylkesmennene i de tre fylkene har fungert som styringsgruppe for arbeidet med forvaltningsplan for Hardangervidda nasjonalpark med omkringliggende landskapsvernområder. For å oppnå lokal forankring av forvaltningsplanen ble brukere og eiere av fjellområdene invitert til å delta i planarbeidet. Det ble opprettet en arbeidsgruppe med representanter for de tre tilsynsutvalgene på Hardangervidda, Hardangervidda Grunneigarsamskipnad, Samarbeidsorganet for fjellstyra på Hardangervidda, Den norske turistforening, Villreinemnda for Hardangervidda, Hordaland fylkeskommune og fylkesmennene. I tillegg til en styringsgruppe og en arbeidsgruppe ble det invitert til temagrupper, folkemøter og høringer.

Det foreligger et utkast til forvaltningsplan for Femundsmarka nasjonalpark (Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2004), denne er planlagt vedtatt i løpet av 2006 eller tidlig i 2007 (T. Ekker, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, pers. medd.). Det er med utgangspunkt i dette utkastet vi gjør våre vurderinger i rapporten. I utkastet står det ingen ting om hvordan prosessen har foregått i forkant av forvaltningsplanen.

For Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og omkringliggende verneområder, har Dovrefjellrådet vært ansvarlig for utarbeidelsen av forvaltningsplanen. Dovrefjellrådet er forvaltningsmyndighet for nasjonalparken, og er sammensatt av representanter fra åtte berørte kommuner og fire fylker. Forvaltningsmodellen er et forsøk som i første omgang varer i fem år. Forvaltningsplanen ble vedtatt av Dovrefjellrådet 17. november 2004, ble faglig godkjent av DN 8. april 2005 og venter nå på formell, endelig godkjenning av DN (Dovrefjellrådet 2005). Forvaltningsmyndighet for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark er i en prøveperiode delegert til de berørte kommunene og fylkeskommunene, som sammen har dannet Dovrefjellrådet. Dovrefjellrådet har fungert som styringsgruppe for arbeidet med forvaltningsplanen. I hver av de åtte berørte kommunene er det oppnevnt en referansegruppe som har gitt innspill arbeidet. Det er også

holdt en rekke orienteringsmøter og møter med lag og organisasjoner. Til sammen har ca 1000 rettighetshavere, 250 organisasjoner, åtte kommuner og Dovrefjellrådet vært involvert i prosessen.

De fire forvaltningsplanene vi sammenligner i denne rapporten er i ulike faser i utarbeidelsen, fra Jotunheimen hvor ny forvaltningsplan er på trappene, til Femundsmarka som bare har utarbeidet utkast til forvaltningsplan og som ikke er endelig godkjent.

### 4.3 Sonering som virkemiddel for å nå målet om en helhetlig forvaltning

Innenfor mange verneområder har det vært uttrykt et behov for en inndeling i soner med ulik målsetting for bruk, skjøtsel og tilrettelegging. Forvaltningsplanen som skal være et praktisk hjelpemiddel for forvaltningen inneholder derfor oftest en soneinndeling av nasjonalparken med tilhørende retningslinjer for forvaltningspraksis. Dette er for øvrig et prinsipp som har vært brukt i internasjonal nasjonalparkforvaltning i lang tid og i stor utstrekning (Aas et al. 2003).

Ved soneinndeling blir arealet delt inn i områder som blir gitt ulike mål og strategier, blant annet i avveiningen mellom bruk og vern. Vern av naturmiljøet er i forvaltningsplanen definert som den overordnede målsetning i samtlige soner, og verneforskriften skiller ikke mellom sonekategorier. Forvaltningsmyndighetene understreker at inndelingen i soner ikke betyr at noen områder er mindre viktige enn andre, men at dispensasjonspraksisen kan variere mellom sonene. Soneringen er ment som et virkemiddel i en mer aktiv forvaltning. Direktoratet for naturforvaltning har gitt retningslinjer for soneinndeling i nasjonalparker (Direktoratet for naturforvaltning 1996, 2001) og her defineres fire sonekategorier som kan benyttes:

- spesiell vernesone
- sone uten tilrettelegging og inngrep
- brukssone
- sone med spesiell tilrettelegging og inngrep

Den spesielle vernsona gjelder områder som trenger spesielt vern, og her kan det også være aktuelt å regulere ferdsele. Sonene uten tilrettelegging og inngrep er oftest de mest urørte eller villmarkspregete delene av nasjonalparken. Her skal det være få spor etter nyere menneskelig virksomhet. Det er et mål om at disse områdene skal bevare eller forsterke preget av urørthet også i fremtiden, og at naturen skal få slette menneskelige spor. I brukssona kan det tillates enkle tiltak og inngrep for å bedre forholdene for friluftsliv eller næringsinteresser, mens i soner med spesiell tilrettelegging og inngrep kan det spesielt legges til rette for ferdsel og eventuelt reiselivsaktiviteter eller annen næringsvirksomhet.

I forbindelse med den pågående revisjonen av forvaltningshåndboka ligger den an til en endring i bruken av soner. Erfaringene viser at sonene brukes svært ulikt, og det hevdes fra sentrale forvaltningsmyndigheter at det etableres for store områder med brukssoner uten at det foreligger fysiske forhold som krever sonering. Det arbeides nå med et opplegg for differensiert forvaltning, der tema (som motorferdsel, friluftsliv, etc.) og stedfesta informasjon (og bruk av GIS) skal være utgangspunktet for en mer objektbasert inndeling. Målet fra forvaltningsmyndighetene er at dette skal bli mer konkret og mindre generelt enn dagens sonering (J. Abilsnes, DN, pers. medd).

Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområdet er soneinndelt. Flere områder inngår i soner uten tilrettelegging og inngrep, der urørt natur, stillhet og ro skal prioriteres, og nye tiltak skal i utgangspunktet ikke skje. I Jotunheimen er store arealer definert som brukssone, og mange steder er det relativt høy tilretteleggingsgrad. Ut fra kartet er det målt ca 280 km merkede stier, fem betjente turisthytter, to selvbetjente og fem ubetjente hytter er lokalisert innenfor brukssonen. Brukssonen inneholder mange av de mest attraktive og best tilgjengelige turmål i Jotunheimen. Det er tradisjon for føring av turister og enkelte områder har fått tillatelse

til aktiviteter og arrangementer. Som en overordnet strategi for brukssonene i Jotunheimen er det ønskelig at dagens tilrettelegging skal kunne fornyes og holdes ved like. Det skal ikke merkes nye stier, settes opp nye bygg eller legges til rette for kapasitetsøkning ved turisthyttene. Områder som er mest aktuelle som soner med spesiell tilrettelegging er hovedsakelig de som ligger innenfor en anbefalt radius på 250 meter rundt betjente turisthytter, langs veier og andre større inngrep som kraftutbygging og kraftledninger. Hovedregelen for brukssonen er at det ikke skal komme nye tiltak. Forvaltningsplanen gir også retningslinjer for omkringliggende områder, randsonen, med spesielle råd om å begrense bygging av landbruksveier og andre varige inngrep i området.

Hardangervidda nasjonalpark og omliggende landskapsvernområder er inndelt i soner. I nasjonalparken er to områder karakterisert som spesiell vernesone, begge på grunn av spesielt fugleliv. I deler av nasjonalparken klassifisert som sone uten tilrettelegging og inngrep, finnes svært få tekniske inngrep, nesten ingen merkede turstier og ingen turisthytter, kun noen enkle fiskebuer. Sonen utgjør et friområde for fostringsflokker av villrein på sommerbeite på grunn av den begrensede ferdselen i området. Her sier forvaltningsplanen at det ikke skal legges til rette for verken fotturisme eller skigåing og det bør ikke gis tillatelse til organisert ferdsel i området. Høsting i form av jakt, fiske og beite skal fortsatt kunne praktiseres. Brukssonene på Hardangervidda omfatter både statsallmenninger og private arealer. I samtlige brukssoner tillates et høyt bruksnivå for landbruk, tradisjonelt friluftsliv, og høsting av naturressurser som jakt og fiske. Det er skilt ut to soner med spesiell tilrettelegging og inngrep, rundt Tinnhøvegen som går inn i nasjonalparken og riksvei 7 som går inn i Skaupsjøen/Hardangerjøkulen landskapsvernområde. Manuelt vedlikehold av veiene kan skje uten nærmere tillatelse, men det skal ikke etableres nye anlegg i forbindelse med veiene uten spesiell tillatelse fra forvaltningsmyndighet. For å legge til rette for en helhetlig forvaltning av et stort naturområde gir forvaltningsplanen for Hardangervidda også innspill til randsoneforvaltningen. Det er gitt retningslinjer om å vurdere konsekvenser av tiltak i randsonen i forhold til formålet med vernet i resten av området. Spesielle utfordringer knyttet til randsonen er veibygging og hyttebygging.

I Femundsmarka nasjonalpark er kun to av de fire sonekategoriene brukt. Den arealmessig største delen av parken er klassifisert som brukssoner, mens tre områder er klassifisert som sone uten tilrettelegging og inngrep, og disse utgjør de mest urørte delene av nasjonalparken. Her er få åpne buer og gjeterhytter og ingen merkede ruter eller turisthytter. Innenfor den urørte sonen er det gitt retningslinjer for forvaltning og tiltak. Vedlikehold av buer vurderes i hvert enkelt tilfelle der funksjon og omfang av bruk er av betydning for avgjørelsene. Det tillates ikke restaurering av kulturminner som ikke lenger er i bruk. Oppføring av nye bygg som oppsynsbuer, gjeterhytter, turisthytter og lignende tillates ikke. Det skal unngås å merke nye stier og organiserte ferdsel, for eksempel organiserte teltleire skal gjennom regelverket styres utenom disse sonene. Det tillates heller ikke hogst av ved til buer innenfor sonen. I brukssonene i Femundsmarka er det meste av skogen preget av tidligere hogster og det finnes spredte kulturminner. Hoveddelen av tilretteleggingstiltak for friluftsliv, som merkede stier og overnattingshusvære ligger innenfor disse sonene. I brukssonen er det mulig å få tillatelse til enklere tilretteleggingstiltak for friluftsliv og organiserte turer er tillatt. Det legges ikke opp til aktiv restaurering av kulturminner, med unntak av vedlikehold av åpne buer til bruk for allmennheten. Restaurering kan likevel være mulig dersom de skjer etter planer godkjent av forvaltningsmyndigheter. Det tillates å hogge virke til ved etter godkjent plan, fortrinnsvis i sterkt kulturpåvirkete områder for å bevare slåttemark og setervoller.

I Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og de store landskapsvernområdene er høyfjellsarealene klassifisert som sone uten tilrettelegging og inngrep, mens lavereliggende landskapsvernområdene er hovedsakelig brukssoner. Her foregår både jord- og skogbruksaktivitet av et visst omfang. I brukssonene er det åpnet for en videreutvikling av landbrukstilknyttede næringer, inklusive småskala reiseliv, dersom dette ikke kommer i konflikt med verneverdiene. I brukssoner i landskapsvernområdene åpner retningslinjene for at nybygg for landsbruksnæring normalt tillates dersom det skjer i tilknytning til eksisterende seterbebyggelse, tilpasses stedets byggeskikk og dersom bruksendringer av eksisterende bygg til småskala reiseliv regnes som urasjo-

nelt. Etablering av turløyper og annen enkel tilrettelegging, samt utbedring/fjerning av kjørespor vil normalt tillates. Soner med spesiell tilrettelegging og tiltak i Dovrefjell-området utgjør små arealer der det er foretatt tekniske inngrep før vernetidspunktet. Dette gjelder regulerte vann, tyngre tekniske inngrep og hytteområder i utkanten av verneområdet. Ved bruk av snøskuter som transportmiddel benyttes også soneinndelingen i Dovrefjell-Sunndalsfjella som et virkemiddel for tildeling av dispensasjoner. I sone uten tilrettelegging og inngrep er det retningsgivende at private hytter som nyttes på helårsbasis kan gis inntil 4 turer per år, når transport på barmark ikke er mulig.

#### 4.4 Sentrale brukergrupper og brukstyper i de fire nasjonalparkene

Hensikten med en forvaltningsplan skal være å utdype vernebestemmelsene, ikke minst med tanke på brukerinteresser og avveininger mellom bruk og vern. Fjellområdene har vært utnyttet av mennesker i årtusener og mange fjellområder har spor av menneskelig aktivitet som i dag er verdifulle kulturminner. En viktig basis for dagens bruk av naturen er Allemannsretten, som gir adgang til fri ferdsel i utmark, også i verneområdene. Restriksjoner på allemannsretten i verneområdene skal bare innføres når hensynet til natur- og kulturverdier gjør det nødvendig.

Både gamle og nye måter å bruke fjellområdene på har hatt, og vil fortsatt ha, effekter på natur- og kulturminner. Også politisk er det knyttet ambisjoner til bruk av fjellområder, herunder verneområder i turistsammenheng, jfr bakgrunnen for og utarbeiding av Fjellteksten som ble beskrevet i kapittel 1.

Landbruk i form av beite, jakt, fangst og fiske og andre høstingsaktiviteter er de viktigste formene for tradisjonell bruk av utmark i Norge. Jakt og fiske har utviklet seg fra å omfatte matauk og fritidsaktivitet for grunneiere og lokalbefolkning til å bli en mulighet for ny reiselivsmessig næringsvirksomhet for grunneiere og andre rettighetshavere. I flere nasjonalparker er villreinen en av de viktigste jaktbare artene. I følge SSB's jaktstatistikk ble det i gjennomsnitt for årene 1999, 2000 og 2001 felt i underkant av 8000 villrein per år i Norge, noe som tilsvarer en omsetningsverdi på ca 18 mill. kroner per år. Også salg av småviltjakt er utbredt i verneområder, en del som tilrettelagt jakt, mens størsteparten av omsetningen skjer gjennom salg av jaktkort.

Landbruket har også lange tradisjoner innenfor norske verneområder, da spesielt som beiteområder for husdyr. Ettersom det skjer strukturendringer innenfor norsk landbruk endrer også landbrukets bruk av utmarka seg. Det slippes færre dyr på utmarksbeite nå enn tidligere. Likevel er landbruksnæringen fortsatt en viktig brukergruppe i norske fjellområder, og gamle brukertradisjoner vokser på nytt frem i en mer moderne form. Gårds- og stølsturisme, nye typer produksjon basert på gårdens ressurser, bygging og utleie av hytter og nye aktivitetstilbud som f.eks guidete rideturer er i dag grunnlag for miljøbasert næringsutvikling på mange fjellgårder ved nasjonalparkene.

Det tradisjonelle friluftslivet har lange tradisjoner i Norge, og har delvis sine røtter i jakt, fangst, fiske og andre matauk-aktiviteter. Opplevelsesverdien er lagt til grunn ved opprettelse av en rekke verneområder. Den norske turistforening (DNT) har et nettverk av hytter og merkede stier rundt i norske fjellområder, særlig i nasjonalparker. Statistikkene viser at fotturisme bidrar til betydelig verdiskaping og sysselsetting i fjellbygdene (St. prp. nr. 65 (2002-2003)). I løpet av et år er det ca 300 000 overnattinger på DNT's hytter, og har ringvirkninger i form av økt omsetning i butikkene i fjellbygdene. DNT forvalter et landsdekkende rute- og løypenett med sommerruter (20 000 km) og kvistede vinterløyper (6 500 km) både i og utenfor vernede områder. Ferdselsregistreringer i regi av DNT viser at 90-95 % av fotturistene følger merket sti. I de senere år har det også kommet mer moderne former for friluftsliv, som eksempelvis juving og kiting. Brukergruppene er gjerne yngre enn de som utøver det tradisjonelle friluftslivet.

De fire utvalgte nasjonalparkene har alle vesentlige brukerinteresser innenfor og utenfor vernegrensene. De er viktige utfartsområder for tradisjonelt friluftsliv i fjellet, skogen og langs

vassdrag, og etter hvert også arena for mer moderne former for friluftsliv. Landbruks- og skogbruksdrift drives i nasjonalparkene, men trenden i samtlige parker er et synkende antall beitedyr og lavere aktivitet knyttet til samlet jordbruks. Hovedutfordringen knyttet til jordbruksdrift i nasjonalparkene er bevaring det spesielle kulturlandskapet som skapes av dyr på utmarksbeite. Dette trues hovedsakelig av strukturelle endringer i landbruket som fører til at det er færre gårdsbruk som velger å drive med dyrehold, og dermed også færre dyr på beite. Når det gjelder skogbruk i de fire utvalgte nasjonalparkene er dette i liten grad en problemstilling da nasjonalparkene er dominert av fjellandskap og det er lite produktiv skog innenfor nasjonalparkenes grenser.

#### **4.4.1 Jotunheimen**

Jotunheimen nasjonalpark er en mye brukt nasjonalpark i friluftssammenheng. Det er nettverk med merkede stier og en rekke turisthytter som nyttes som overnatting ved fotturer. De mest brukte rutene i Jotunheimen er Besseggen, Visdalen fra Spiterstulen og Glitterheim-Spiterstulen. På en del av de mest brukte traseene er det til dels store problemer med slitasje, som på stien over Besseggen der er satt i gang et stort prosjekt for å utbedre stien ([http://www.fylkesmannen.no/fmt\\_hoved.asp?tgid=2175&qid=2198&amid=1143574](http://www.fylkesmannen.no/fmt_hoved.asp?tgid=2175&qid=2198&amid=1143574)). Teltning blir mer og mer utbredt. Ferdselen i området er konsentrert, hovedsakelig til påsken og perioden fra 15. juni til 15. september, men det synes å være en trend der flere beveger seg i området utenom tradisjonelle ferier. Det foregår en utstrakt virksomhet med fjell- og klatreføring og arrangeres organiserte turer i området, i regi av mellom andre DNT, lokale turlag og idrettslag. Slike arrangementer har fortsatt meldeplikt, jfr kapittel 6 under dispensasjonspraksis.

Aktiviteter som hundekjøring, ridning og terrengsykling er ikke omtalt i verneforskriftene for Jotunheimen. Organiserte tilbud med slike aktiviteter skal meldes til forvaltningsmyndighetene, og store arrangementer må ha spesiell tillatelse. I forvaltningsplanen uttrykkes at det ikke er ønske om mange arrangementer med de ovenfor nevnte aktiviteter. Også i Jotunheimen foregår nye friluftaktiviteter som paragliding, fallskjermhopping og rafting. Det er ikke forbudt med slike nye aktiviteter så lenge de ikke medfører varige inngrep, uheldig slitasje, støy eller benytter motortransport.

Jakten i Jotunheimen domineres av småviltjakt, stedvis elgjakt og reinsjakt. På statsallmeningsgrunn administreres småvilt- og reinsjakta av fjellstyrene, mens de private grunneierne administrerer jakt på egen grunn.

#### **4.4.2 Hardangervidda**

Hardangervidda nasjonalpark har mange og store brukerinteresser som i sum representerer en utfordring for forvaltningen av området som nasjonalpark. På grunn av store private områder og sterke landbruksinteresser står det klart i verneformålet at verneområdet også skal kunne brukes til jakt og fiske. Nasjonalparken og fjellområdene rundt er svært viktig for sauebeite fra omkringliggende bygder og leiesau fra andre bygder. Om lag 20 000 sau beiter i verneområdet i organiserte beitelag og grunneierne motiveres til å samarbeide om og lage driftsplaner for utnyttning av eiendommen som er i tråd med verneformålet. Bortsett fra ved enkelte turisthytter foregår ingen stølsdrift med produksjon innenfor verneområdene på Hardangervidda.

På Hardangervidda er villreinen en sentral verneverdi, og blir i hovedsak forvaltet av rettighetshaverne. Villreinen utgjør en betydelig økonomisk ressurs for rettighetshaverne. Et årlig uttak på 4000 dyr svarer til ca 120 tonn kjøtt, med en salgsverdi på ca. 6 mill. kr. Salget av jaktkort representerer ca 12 millioner kroner for rettighetshaverne. I tillegg til direkte inntekter er det en rekke ringvirkninger som leie av husvære, transport og handel. Den største utfordringen i forbindelse med villreinjakta på Hardangervidda er knyttet til transport. Kjøtt skal fraktes ut av området, mens jegere og nødvendig utstyr skal fraktes inn og ut. I deler av nasjonalparken skjer transporten ved hjelp av motorbåt og fly, andre deler av jaktområdene i nasjonalparken er tilgjengelige fra bilvei. Helikopter brukes i områder som er vanskelig tilgjengelig, mens også traktor kan nyttes der veiene ikke egnes for vanlig bil, og langs en veg er det også tillatt å bruke terrengbil.

Det er mange store vann med god ørretproduksjon på Hardangervidda. Disse ligger hovedsakelig på privat grunn, og her foregår næringsfiske hovedsakelig for rakfiskproduksjon. Næringsfiske er mest utbredt øst på vidda og den årlige avkastningen fra næringsfiske i nasjonalparken er ca 30 000 tonn.

Hardangervidda er en av landets mest brukte arenaer for friluftsmål. Ettersom nye bruksformer har vokst frem, og bruksintensiteten øker har det vært ønske fra forvaltningsmyndighetene om å regulere former for ferdsel og ferdsel i enkelte områder til spesielle tider. Et forsøk med ferdsel forbud i et kalvingsområde for villrein er forsøkt, men ble opphevet etter kort tid på grunn av stor lokal motstand. Av nyere friluftformer er ridning med utgangspunkt i randområdene, terrengsykling, hundekjøring og breføring. I de siste årene har skisegl og bruk av kite kommet for fullt, med kursopplegg og organiserte turer innover vidda. Hardangervidda nyttes av reiselivsbedrifter i randsonen. Det går faste båtturer inn mot nasjonalparkgrensa og fungerer som tilbringertjenester til nasjonalparken.

I forvaltningsplanen uttrykkes bekymring for enkelte former for ferdsel, samt den samlede belastning og dens påvirkning på dyre- og fugleliv. Eksisterende stier og løyper kan vedlikeholdes, mens ny merking av løyper ikke er ønsket. Fra forvaltningsstyresmaktene er det gitt retningslinjer om kanalisering av ferdsel til de ytre områdene av nasjonalparken som tåler større ferdsel.

#### 4.4.3 Femundsmarka

Den viktigste primærnæringen i Femundsmarka er reindrift, og i vernebestemmelsen for nasjonalparken fastslås det at området skal kunne nyttes til reindrift. Det er tre reinbeitedistrikter som berører Femundsmarka. Turismen har mange steder langs Femunden overtatt for jordbruksvirksomhet. Enkelte gårder tar i mot overnattingsgjester og gamle jakt- og fiskebuer i nasjonalparken blir leid ut til turister. Vinterstid er det interesse for isfiske og mye av friluftslivet er knyttet til vassdragene i nasjonalparken. Tradisjonelt har guidete turer i nasjonalparken vært lite utbredt, men vinterstid har det vært arrangeres turer med hundespann samt noe organiserte turer med kano. Turismen i Femundsmarka er viktig grunnlag for båttrafikken på Femunden, som frakter turister inn til nasjonalparkgrensen.

Fra småviltjakta starter 10.september øker bruken av Femundsmarka. Det er store områder på statsgrunn, som allmennheten har tilgang til. Økende elgbestand i nasjonalparken har også ført til at elgjakta har næringsmessig betydning i nasjonalparken.

Turoperatører fra inn- og utland har de siste årene vist økende interesse for Femundsmarka, spesielt i forhold til kano- og hundespannturer. Dette har ført til at det er flere større grupper som ferdes i nasjonalparken. Det er påvist at slik organisert ferdsel kan gi økt slitasje på leirplasser og større behov for brensel og bålplasser (Nisja 1988, Vistad 1995). Soneinndelingen legges til grunn for forvaltningen av bestemmelsen om organisert ferdsel i Femundsmarka. Forvaltningen har som en overordnet målsetning at store grupper og organisert ferdsel kanaliseres bort fra soner uten tilrettelegging og inngrep. Et av tiltakene som vurderes er faste leirplasser med fremkjørt ved langs vassdragene, lokalisert innenfor brukssonen. Det fremheves i utkastet til forvaltningsplanen at man ønsker å legge til rette for å utvikle et bærekraftig utmarksturisme som kan bidra til lokal næringsutvikling. Hundekjøring har lange tradisjoner i Femundsmarka. Etter hvert har utviklingen gått i retning av større hundespann og såkalt Nome kjøring, der hundekjøreren står på sleden istedenfor på ski. Det har vært noen konflikter mellom hundekjørere og øvrig friluftsliv, og også reindriftsnæringen. Organisert hundekjøring må ha tillatelse fra forvaltningsmyndigheten. I følge retningslinjene fra forvaltningen bør slik organisert ferdsel foregå utenfor nasjonalparken, eventuelt etter en godkjent trase innenfor og avgrenset til brukssonen. Ettersom mye av turismen foregår langs vassdragene med kano, er det i verneforskriften gitt forbud mot leirslagning på øyene av hensyn til dyre- og fuglelivet. I retningslinjene for ferdsel i forvaltningsplanen presiseres det at lokale søknader av begrenset omfang har fortrinn foran søknader om større opplegg uten lokal tilknytning.

#### 4.4.4 Dovrefjell – Sunndalsfjella

I Dovrefjell-Sunndalsfjella er landbruksutnyttelsen knyttet til utmarksbeite, spesielt for sau, en viktig næringsmessig bruk. Saueholdet i kommunene rundt er både økonomisk og driftsmessig basert på bruk av utmarksbeite i verneområdene (se f.eks. Oppdal kommune 2001). I 1995 var det planlagte verneområde beite for om lag 52 000 sauer, 950 mjølkekyr, 1950 ungdyr og 1000 geiter (Forvaltningsplan for Dovrefjell-Sunndalsfjella). Dette tilsvarer anslått foropptak på 7,7 millioner forenheter, eller om lag 23 mill kroner i forverdi. Også i Dovrefjell-Sunndalsfjella er villreinjakt den mest utbredte formen for storviltjakt. Villreinjakten gjennomføres stort sett av innenbygdsboende, og utgjør en viktig ressurs for rettighetshaverne. Småviltjakt, spesielt rypejakt er også ettertraktet og utbredt. Det foregår et aktivt kultiveringsarbeid av fiskeressursene i området som omfatter utsetting av fisk og aktivt garnfiske. Tradisjonelt fritidsfiske er utbredt i nasjonalparken.

De fleste reiselivsbedriftene i Dovrefjellområdet ligger i randsonen rundt, langs hovedveiene som leder inn mot verneområdene. Omsetning knyttet til turisme i Dovrefjellområdet var ca 40 millioner i 2002. (Aas et al. 2003) og omfatter overnatting /servering, jakt, fiske og fotturisme og ridning, guida moskusturer og topturer.

Kravet om spesiell tillatelse for organisert ferdsel gjelder kun innenfor nasjonalparken på Dovrefjell. De omkringliggende landskapsvernområdene har ikke slike krav, med unntak av Knutshø på grunn av hensynet til villreinen. Den formen for organisert ferdsel som har økt mest i området de senere år er moskussafari, som foregår i verneområdets nordlige deler relativt lett tilgjengelig fra E6. Forvaltningsmyndighetene kjenner ikke til organiserte turer for å se på villrein, og gir klart signal om at dette ikke vil tillates dersom interessen skulle være til stede.

Sykling, organisert kjøring med hundespenn og organisert bruk av hest er aktiviteter som ikke har stort omfang i dag, men som kan forventes å øke i fremtiden. Disse aktivitetene er kun tillatt på veier, traseer eller i områder som er utpekt til dette i forvaltningsplanen. Gjennom søknader om dispensasjon har forvaltningmyndighetene muligheter for å kanalisere og eventuelt begrense ferdselen. Nyere former for friluftsliv som heliskiing, klatring, juving, rafting, elvepadling, kite, og terrengsykling blir stadig mer utbredt. I dag er det klatring som er mest utbredt innenfor nasjonalparken. Kiting har også økt i omfang, men omfanget er enda ikke så stort at det er aktuelt å forby dette.

### 4.5 Oppsummering

Innenfor en nasjonalpark er det svært mange interesser som skal ivaretas, og dette medfører betydelige forvaltningsmessige utfordringer. Det er hensyn til landskap, dyre- og planteliv, forhold mellom brukerinteresser og forhold mellom brukerinteresser og forvaltningsmyndighet for å nevne noen. De fire nasjonalparkene synes å ha en del felles utfordringer, mens andre utfordringer er mer knyttet til særegenheter i den enkelte nasjonalpark. Etter en gjennomgang av forvaltningsplanene kan inntrykket oppsummeres i følgende punkter:

- De nyere forvaltningsplanene har mer fokus på brukerne og reiselivet.
- Forvaltningsplanene har til tross forskjeller i verneverdier og verneformål nokså sammenfallende restriksjonsnivå
- Det er vanskelig å peke på vesentlige forskjeller i forvaltningsplanene som gir utslag for næringsutvikling i områdene, men opprettholdelse av tradisjonell bruk er noe ulikt vektlagt, med Hardangervidda som ytterpunkt.
- Alle fire nasjonalparkene har utfordringer knyttet til motorferdsel og bygging som følge av økt aktivitet



#### 4.5.1 Dyreliv

Når det gjelder forholdet til dyrelivet er dette en særlig utfordring der det er forekomst av sjeldne og truede arter. På Hardangervidda og Dovrefjell-Sunndalsfjella er villreinen en viktig del av verneformålet. Villreinen er en særegen art, som Norge har et spesielt ansvar for å bevare. Forvaltningsmyndighetene har et klart mål om å sikre en livskraftig villreinstramme, samtidig skal andre brukerinteresser i områdene ivaretas. Likevel er det knyttet store verdier til villreinen, ikke bare som særegen art, men også i nærings- og rekreasjonsøyemed i forbindelse med jakt. Det er derfor en utfordring å opprettholde en levedyktig stamme, som skal beskattes riktig og tas hensyn til i en samlet forvaltning av et større område.

#### 4.5.2 Primaernæringene

Interesser knyttet til primaernæringene er representert i alle de fire nasjonalparkene. På Hardangervidda og i Dovrefjell-Sunndalsfjella er det utstrakt beiteaktivitet. I forvaltningsplanen for Dovrefjell-Sunndalsfjella er det formulert som en utfordring å opprettholde beitestrykket for og ta vare på kulturlandskapet. Dette gjelder primært i landskapsvernområdene, der bevaring av kulturlandskapet gjerne er et formål med selve vernet. Det er fortsatt mye dyr på utmarksbeite, men endring i beitebruken har ført til at setervoller og andre arealer som er fulldyrka nå ikke lenger brukes som før. Dette kan medføre tap av kulturhistoriske og biologiske verdier som også kan være omtalt i verneformålet for landskapsvernområdene. Når det gjelder rovdyrproblematikk er Dovrefjell-Sunndalsfjella i en særstilling av de fire, der det er en betydelig konflikt mellom rovdyr (jerv) og sau på utmarksbeite.

Femundsmarka nasjonalpark skal kunne nyttes til reindrift, og dette er klart uttrykt i vernereglerne. I Femundsmarka nasjonalpark er reindriftsnæringen den viktigste formen for primaernæring, og på grunn av driftsform og ekstensiv bruk av arealer kan næringen komme i konflikter med andre brukere av nasjonalparken. Det har særlig vært en konflikt mellom reindriftsnæringen og vinterfriluftslivet i området, spesielt kjøring med store hundespann.

#### 4.5.3 Friluftsliv og organisert ferdsl

Stislitasje er et kjent fenomen langs de mest brukte rutene for fotturisme i Jotunheimen, og det er lokalt erosjonsskader og vegetasjonsødeleggelse. Enkelte områder er så mye brukt at det delvis er satt i gang store tiltak for å utbedre skadene. Dette blir nærmere omtalt i kapittel 7. Forvaltningsutfordringen ligger mellom annet i å finne frem til en akseptabel tilretteleggingsgrad for friluftslivet. I Femundsmarka skjer det meste av friluftslivet langs vassdragene og det er derfor et problem med slitasje og ekstensiv bruk av de samme områdene. Nye former for friluftsliv, som for eksempel 'kiting', kan representere nye trusler mot verneverdiene, og dermed gi nye utfordringer for forvaltningsmyndigheten. Slike nyere frilftsaktiviteter er mest omtalt i Dovrefjellområdet og på Hardangervidda. Også bruk av sykkel og hest synes å øke i en del områder og kan også gi økt slitasje.

#### 4.5.4 Reiseliv

Forvaltningsplanen for Dovrefjellområdet har et eget kapittel om reiselivet i regionen. Det er vist til Regjeringens mål om økt miljøtilpasset turisme i verneområder, med den utfordringen det innebærer å utvikle slik virksomhet i tråd med verneformålet. Når det gjelder nyetableringer av reiselivsbedrifter og -aktiviteter i området vises det til fylkesdelplanen som i sine retningslinjer signaliserer at overnattingsbedrifter legges til eksisterende turiststeder og tettsteder (Dovrefjellrådet 2006). Dette er i tråd med forvaltningen sitt prinsipp om kanalisering av ferdsl og ønsket om å unngå et stort antall innfallsporier til nasjonalparken. I tillegg til tettstedene rundt Dovre fremhever forvaltningsplanen områdene langs E6 over Dovrefjell som godt egnet for miljøbasert og miljøtilpasset reiseliv. Forvaltningsmyndigheten på Dovrefjell etterspør i forvaltningsplanen en sertifiseringsordning for reiselivsaktører som ønsker å drive kanalisert ferdsl i verneområdene.

## 5 Dispensasjonspraksis

### 5.1 Saksgang i dispensasjonssaker

Adgang til å gi dispensasjon, eller unntak, fra vernebestemmelsene i et verneområde er hjemlet i verneforskriften. Et eget punkt i verneforskriften for den enkelte nasjonalpark heter 'Generelle unntaksbestemmelser', der forvaltningsmyndighetene sin mulighet til å gjøre unntak fra vernebestemmelsene beskrives (Direktoratet for naturforvaltning 2001). Grunnlag for å kunne gi slikt unntak er litt ulikt formulert for de ulike verneområdene, men dreier seg i hovedsak om a) tilfeller når formålet med vernet krever det, b) vitenskapelige formål, c) for arbeid eller tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning eller d) i andre særlige tilfeller. Det er også presisert i verneforskriftene at slike unntak ikke må gis dersom det strider mot formålet med vernet.

Forvaltningsmyndigheten håndhever verneforskriftene, herunder søknader om dispensasjon. Direktoratet for naturforvaltning (DN) fastsetter hvem som er forvaltningsmyndighet i den enkelte nasjonalpark og for de enkelte punktene i verneforskriften, herunder myndighet til å gi dispensasjon. Normalt er det DN som fastsetter regler for hvordan forvaltningsorganene skal organiseres og utøve sin myndighet. Det finnes noen områder med spesielle forvaltningsregimer der dette er organisert på en annen måte, som for eksempel Dovrefjellrådet sin myndighet i Dovrefjell-Sunndalsfjella. DN er ankeinstans i forhold til vedtak om dispensasjon fra verneregulene, både i saker der fylkesmenn og der andre forvaltningsorganer har fattet vedtak.

Reglene for saksbehandling i dispensasjonssaker skal i utgangspunktet være tydelige og standardiserte, og tett knyttet opp til vernebestemmelsene. Men det er også rom for skjønn i utøvelsen av dispensasjonsreglene, og her kan det ligge mulighet for ulik praksis i de ulike nasjonalparkene. Dersom en dispensasjonssøknad angår flere fylker, eks. flyging som krysser fylkesgrense inne i nasjonalparken, skal det i utgangspunktet sendes søknad om dispensasjon til alle involverte forvaltningsorgan, men lokale unntak fra dette finnes. De senere år har DN arbeidet med regelverk og standardisering for å gi retningslinjer for skjønnsutøvelse i dispensasjonssaker med tanke på å få mest mulig enhetlig forvaltningspraksis over hele landet (A. Hegstad, DN, pers. medd.). Der flere aktører har forvaltningsmyndighet innenfor en nasjonalpark er det ofte etablert koordinerende organ, eller på andre måter tett samarbeid, for å standardisere saksbehandlingen.

Samtaler med forvaltningsmyndigheter i de undersøkte nasjonalparkene viser at en vanlig framgangsmåte før det formelt søkes om dispensasjon er at søker tar muntlig kontakt med forvaltningsmyndigheten og sonderer mulighetene. Dersom det på dette tidspunkt gis en klar tilbagemelding om at søknaden kommer til å bli avvist, vil dette ofte føre til at skriftlig søknad ikke sendes. Dette er trolig medvirkende til at andelen avslag på formelle søknader er lav. Myndighetene har ikke oversikt over omfanget av slike uformelle henvendelser som aldri fremmes videre, men det kan forventes at dette dreier seg om saker som uten tvil vil være i strid med verneforskriften. Forvaltningsmyndighetene understreker at saker av mer prinsipiell art, også vedrørende næringsaktivitet, ikke vil bli avvist etter muntlig henvendelse, men får en normal saksbehandling etter skriftlig søknad.

De fleste dispensasjonssøknadene i nasjonalparker gjelder motorisert ferdsel. Deretter kommer søknader om reparasjoner eller ombygginger av eksisterende bygningsmasse og også noen søknader om nybygg. Andre typer av søknader er knyttet til kommersiell næringsaktivitet (som fiske, fjellføring, guiding, hytteutleie), friluftssarrangementer og forskning. I følge reglene for dispensasjon kan det knyttes spesielle vilkår til tillatelsene, og disse vilkårene er standardiserte om f.eks. tidsbegrensning, antall turer, utforming av bygninger, fjerning av søppel eller andre etterladenskaper, aktsomhet.

## 5.2 Forvaltningsmyndighet i de fire utvalgte nasjonalparkene

Verneforskriftene for de fire utvalgte nasjonalparkene er gjennomgått og drøftet i kapittel 4.2. Nedenfor følger en mer inngående beskrivelse av forvaltningsmyndighet i dispensasjonssaker i de fire nasjonalparkene.

### Femundsmarka

Femundsmarka nasjonalpark har en tradisjonell organisering av forvaltningsmyndighet. Nasjonalparken ligger i Hedmark og Sør-Trøndelag, og forvaltningsmyndighet er Fylkesmannen i de to fylkene. Arealmessig ligger en litt større del av parken i Hedmark fylke enn i Sør-Trøndelag. Aktivitetsnivået i parken er klart størst i Hedmark, noe som også gjenspeiles i dispensasjonssakene. Generelt er dette den nasjonalparken med lavest aktivitetsnivå og færrest søknader i denne studien.

### Hardangervidda

Størstedelen av Hardangervidda nasjonalpark ligger Hordaland fylke, og resten ligger i Telemark og Buskerud. I hvert av de tre fylkene er opprettet et statlig tilsynsutvalg. Tilsynsutvalgene består av lokale representanter fra de berørte kommunene. Fylkesmennene har ansvar for å samordne forvaltningen mellom fylka i samråd med tilsynsutvalga. Det er fylkesmannen i Hordaland som har koordineringsansvar for Hardangervidda. Fylkesmennene og tilsynsutvalga har delt forvaltningsmyndighet i dispensasjonssaker. I brev fra DN av 07.06.2002 beskrives delegering og arbeidsdeling mellom fylkesmenn og tilsynsutvalga i forhold til dispensasjonssaker. Tilsynsutvalga har myndighet for søknader om motorferdsel og for mindre tilbygg (tilbygg som utgjør mindre enn 30 % av totalareal og er under 10 m<sup>2</sup>), og fylkesmannen har myndighet i større byggesaker og en del andre saker. Der det er gråsone blir fylkesmannen og tilsynsutvalget enige om hvem som skal behandle søknaden. Fylkesmannen og tilsynsutvalget sender alle slike, og også en del andre, saker til hverandre for uttalelse før vedtak fattes. DN er ankeinstans for saker behandla av både tilsynsutvalg og fylkesmannen.

For dispensasjonssøkeren kan denne delte forvaltningsmyndigheten oppleves vanskelig, og flere søkere har ikke oversikt over hvem de skal sende dispensasjonssøknaden til. I tilfeller der en instans mottar en søknad som egentlig skulle vært sendt til andre blir søknaden automatisk videresendt til riktig adresse, slik at dette ikke skal påvirke saksbehandlingstida.

Forvaltningsplan for Hardangervidda nasjonalpark med landskapsvernområder ble godkjent i 2003. Grunnlaget og retningslinjer for behandling av dispensasjonssaker står beskrevet i forvaltningsplanen. Før hver sesong fastsetter tilsynsutvalgene reglene for behandling av årets motorferdselsøknader, basert på forvaltningsplanen og erfaringer fra forrige sesong. Fylkesmannen kan gi innspill i denne prosessen, men har ikke myndighet til å fastsette reglene.

### Dovrefjell-Sunndalsfjella

Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark ligger i Hedmark, Møre og Romsdal, Oppland og Sør-Trøndelag. Dette er den nyeste nasjonalparken i denne studien, og er en del av et forsøk med lokal forvaltning av nasjonalparker. Dovrefjellrådet fikk formell forvaltningsmyndighet for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark i 2003. Dovrefjellrådet er et interkommunalt samarbeidsorgan for kommuner og fylkeskommuner som berøres av verneplan for Dovrefjell og av fylkesdelplan for Dovrefjell. Rådet har folkevalgte og administrativt tilsatte medlemmer fra åtte kommuner og fire fylkeskommuner. Det er kun en fra hver kommune/fylkeskommune som har stemmerett i rådet, og dette er i utgangspunktet den folkevalgte. Gjennom nødvendige tilpasninger i kommuneloven har kommunal- og regionaldepartementet godkjent forsøket med å la et regionalt forvaltningsorgan ha beslutningsmyndighet, og dette gjennomføres som et 5-årig forsøk etter forsøksloven. Dovrefjellrådet har et sekretariat som forbereder saker for rådet.

I utkastet til forvaltningsplan for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark er retningslinjer for motorferdsel, byggeaktivitet etc. svært detaljert beskrevet. Ved behandling av dispensasjonssøknader

nader er disse retningslinjene allerede tatt i bruk, selv om forvaltningsplanen ikke er formelt, endelig godkjent.

### **Jotunheimen**

Jotunheimen nasjonalpark har en tradisjonell forvaltningsmodell, der fylkesmennene i Oppland og Sogn og Fjordane er forvaltningsmyndighet i sine respektive deler av parken. Det finnes fem tilsynsutvalg for nasjonalparken, ett for hver kommune. Disse har kun rådgivende myndighet overfor fylkesmannen, men i følge fylkesmannen får deres mening avgjørende betydning for vedtaket i de fleste saker. Tilsynsutvalgene får til uttalelse søknader om dispensasjon for større byggesaker før fylkesmannen fatter vedtak, mens motorferdselsaker i utgangspunktet blir avgjort av fylkesmannen direkte.

Forvaltningsplan for Jotunheimen er under revisjon. En av de endringene som foreslås er et lavtflygingsforbud. Kommersiell turisme var tidligere ikke tillatt uten etter dispensasjon i Jotunheimen, men i Kgl. resolusjon 24.10.2003 vedtok Regjeringa å oppheve dette forbudet. Dette innebærer at det ikke lenger er nødvendig å søke om dispensasjon for kommersiell fjellføring. Dette signaliserer et ønske om økt miljøtilpassa turisme i nasjonalparken. I den pågående revideringen av forvaltningsplanen kan det komme noen føringer i forhold til områder med spesielt press, som begrensning av gruppestørrelse.

## **5.3 Retningslinjer for dispensasjonspraksis i henhold til motorferdsel og byggeforbud i de fire nasjonalparkene**

### **5.3.1 Retningslinjer for forvaltning av motorferdselselforbudet**

I alle forvaltningsplanene /planutkastene er det spesifisert som et overordnet mål å holde motorisert ferdsel på et absolutt minimum og begrense denne til det strengt nødvendige.

I forvaltningsplanen for Jotunheimen uttrykkes det bekymring for et høyt press fra motorisert ferdsel. Det meste skjer i forbindelse med transport til og fra turisthyttene samt noe i forbindelse med landbruksdrift. I forvaltningsplanen for Jotunheimen påpekes sammenhengen mellom hyttestandard og transportbehov. Det er et ønske fra forvaltningsmyndighet at man kommer til enighet med hytteeierne om en mal for standarden på hyttene, hva slags type hyttedrift som er mest i samsvar med vernet og hvordan den motoriserte ferdselen bør gjennomføres. Når dispensasjoner til bruk av motorkjøretøy skal gis skal det legges vekt på om det er spesielle biotoper i området, sårbar årstid for fauna og friluftaktivitet. Med tanke på innvilgelse av dispensasjon blir barmarkskjøring nedprioritert, mens samordning av transportbehov skal telle positiv. Forvaltningsmyndighetene følger en del generelle retningslinjer for å gi dispensasjon. Permanente transportbehov i samband med drift av turisthytter og merking av løyper kan gis for flere år av gangen. Transport til private hytter skal i utgangspunktet følge en restriktiv praksis. Tillatelse til transport av materialer vil normalt bli gitt. Forskning og vitenskaplige undersøkelser får vanligvis dispensasjon, mens oppdrag for mediebruk vurderes nærmere. Motorisert ferdsel i forbindelse med jakt, fiske og friluftsliv gis normalt ikke. Generelt skal det være vanskeligere å få dispensasjon til bruk av motoriserte kjøretøy i soner uten tilrettelegging og inngrep, enn i brukssoner. Det er gjort unntak for Glitterheimvegen, samt at bruk av båter tillates på bestemte vann, som for eksempel Gjende.

På Hardangervidda tiltok bruken av motoriserte kjøretøy på slutten av 1940-tallet og utover 1950-tallet. De samlede brukerinteressene i parken representerer et stort transportbehov. Villreinjakten er transportkrevende, men av forvaltningsmessige årsaker er denne også prioritert. Dispensasjonsreglene stiller vilkår om samordning av transport, og ved barmarkstransport i forbindelse med jakt og garnfiske gis det tillatelse til transport der man er minimum 5 dager i fjellet før retur. Ved villreinjakt kan det gis dispensasjon for inntransport av jegere med fly inntil tre dager før jaktstart. Det anbefales i forvaltningsplanen at det utarbeides en rådgivende transportplan i hver kommune og på fylkesnivå. På Hardangervidda finnes en rekke tradisjonelle sleper for barmarkskjøring. Standarden varierer fra enkle kjørespor til utbedret slepe for ter-

rengbil, og det finnes en liste over godkjente slep. Det er lagt inn tidsbegrensning på bruk av slepene fra 25.juli til tre dager etter siste villreinjakt. Det tillates vedlikehold av slepene, men ikke oppgradering.

I Femundsmarka skjer den motoriserte ferdselen i hovedsak med snøskuter i forbindelse med reindrift, fjellstyrenes oppsyn og aktiviteter, nasjonalparkoppsyn, oppsittere på gardsbruk og politi og tollvesen. I følge forvaltningsmyndigheten blir dispensasjoner for turkjøring til rekreasjon og turkjøring blir ikke gitt. For utøvelse av reindrift kan det gis tillatelse til barmarkskjøring under forutsetning av at det skjer i avgrensede områder etter spesielle traseer, og er i samsvar med stedfestet distriktsplan etter reindriftsloven. Det kan gis tillatelse til bruk av lette og beltegående elgtrekk for jakta i Femundsmarka, brukerne må oppgi planlagte kjøretraseer og tillatelser kan gis for flere år av gangen. Dispensasjonsreglene åpner også for muligheter for å bruke luftfartøy for å frakte ut elg av de mest utilgjengelige områdene i nasjonalparken, men da begrenset til 1-2 landinger per år. For utstyrstransport til sætrer, buer og hytter på vinterføre er det åpne for dispensasjon for bruk av skuter etter godkjent trase. Persontransport til utleiehytter tillates i utgangspunktet ikke, og ulovlig persontrafikk er et kjent problem. I utkastet til forvaltningsplan diskuteres strategier for å hankses med motorisert ferdsel i forbindelse med utleiehytter. Det foreslås her å legge soneinndelingen til grunn for hvilke utleieobjekter som kan få tillatelse til transport av personer. Det foreslås at utleiehytter innenfor sone uten tilrettelegging og inngrep ikke gis dispensasjon til persontransport. Det legges i utkastet til forvaltningsplan opp til at det benyttes leiekjørere, og ikke tillates privatkjøring. Forvaltningsplanen legger også opp til en restriktiv holdning til oppkjøring av skiløyper.

I Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark har det vært en endring av dispensasjonspraksis i forbindelse med deltakelsen i forsøksordningen om desentralisert forvaltning, etablering av Dovrefjellrådet og utarbeiding av forvaltningsplan. Det har vært gjort et omfattende arbeid for å standardisere regelverket for motorferdsel i hele nasjonalparken. Kommunene som er med i Dovrefjellrådet har tidligere hatt ulik praksis, og det har vært et mål å få til like regler (K. Thyrum, Dovrefjellrådet, pers. medd.). De omforente retningslinjene som er beskrevet i forvaltningsplanen innebærer en vesentlig innstramming i dispensasjonspraksis for noen av kommunene. Persontransport er nå i utgangspunktet ikke tillatt, mens kjøring for landbruksformål og forskning lettere gis dispensasjon. Kjøringen skal i utgangspunktet gjennomføres med bruk av leiekjørere. I Oppdal kommune har hytte- og setereiere tidligere fått innvilget 10 turer per vintersesong, mens dette nå generelt er redusert til tre. Dovre kommune har tradisjonelt hatt en mer restriktiv praksis, og dette har hatt stor innflytelse på reglene som nå gjelder for hele området. Det er per i dag lite av reiselivet i verneområdet som er basert på motorisert ferdsel. Det er dermed ikke gitt noen nærmere retningslinjer for dette i forvaltningsplanen. Det er grunn til å tro at etterspørselen etter bruk av motorisert ferdsel i forbindelse med reiselivsvirksomhet vil øke. Utøvelse av jakt og fiske har til nå hatt et beskjedent transportbehov, sett bort fra kjøring på bilvei, og det er signalisert at dette også vil håndteres streng i framtida. Utleie av hytter i forbindelse med jakt medfører en del kjøring. I forbindelse med landbruk er det behov for transport til setre i området. Det har vært vanskelig å sette klare grenser mellom transport til fritidsbruk og næringsbruk ettersom tradisjonelle seterhusvære oftere brukes for fritidsformål.

### 5.3.2 Retningslinjer for forvaltning av byggeforbudet

Vernereglene knyttet til bygging har en noenlunde sammenfallende ordlyd for de fire nasjonalparkene. I forvaltningsplanene er det gitt nærmere retningslinjer for dispensasjoner og krav som kan knyttes til disse.

I forvaltningsplanen for Jotunheimen nasjonalpark sier retningslinjene at det som regel ikke skal oppføres nye bygg eller skje en utvidelse av eksisterende bygg i sentrale strøk av verneområdet. Dette innebærer at det ikke gis tillatelse til nye bygg utover de det allerede er gitt tillatelse til i forbindelse med behandlingen av vernevedtaket. Det presiseres også i planen at alle utvidelser og vedlikehold skal utføres i tradisjonell og lokal byggeskikk.

På Hardangervidda er bygningsmassen innenfor nasjonalparken av varierende standard og det finnes så vel steinbuer som hytter i tre og hytter mer eller mindre kledd med bølgeblekk. I 1997 foretok forvaltningsmyndighetene en innstramming i reglene for oppføring av tilbygg og nybygg som innebærer en behovsprøving ved søknader om nye bygg. For tilbygg skal det vurderes om endringen vil øke overnattingskapasiteten, ferdsel eller endre bruk av bygningen. Mindre tilbygg som utgjør 30 % av eksisterende grunnflate, og som ikke er større enn 10 m<sup>2</sup> kan tillates. Det kan gis løyve til uthus istedenfor tilbygg dersom det er hensiktsmessig. I forbindelse med brann gis det tillatelse til å sette opp nytt bygg av samme størrelse. På Hardangervidda har definisjonen av stedbunden næring og regelverket i plan- og bygningsloven vært utgangspunktet for å tillate nye bygninger. Det pågår imidlertid stadig en diskusjon mellom forvaltningsmyndigheter og rettighetshavere omkring hva som regnes som stedbunden næring. Rettighetshavere mener de klart følger reglene, men deler av forvaltningsmyndighetene uttrykker skepsis til tolkingen, og mener det foregår en uthuling av begrepet stedbunden næring. Jakt, fiske og lignende som bærer preg av fritidsaktivitet defineres ikke som stedbunden næring i forvaltningsplanen, og det er dermed mindre mulighet til å få tillatelse til bygging av utleiehytter som nyttes til dette formål. Reglene presiserer også at ved tilbygg og vedlikehold skal nøkterne løsninger prioriteres, basert på stedegne materialer og lokal byggeskikk.

Til sammen finnes det relativt mange bygninger innenfor Femundsmarka nasjonalpark. Forvaltningsmyndighetene opplyser at ordinært vedlikehold av eksisterende bygninger kan utføres uten tillatelse. I saker der det er uklart hvorvidt et husvære regnes som en fullverdig bygning, eller om forfallet har gått så langt at vedlikehold innebærer å reise et nytt bygg, skal det legges en helhetsvurdering til grunn, der takets tilstand tillegges betydelig vekt. Dispensasjon til påbygg av eksisterende bygninger gis kun ved konkrete behov som vedplass eller do, og bygningens funksjon må ikke endres som følge av påbygningen. Ved brann gis tillatelse til gjenoppføring av bygninger, så fremt bygningen ligger utenfor sone uten tilrettelegging. Forvaltningsmyndighetene kan ved gjenoppføring sette vilkår for utforming og plassering av bygningen. Det understrekes fra forvaltningsmyndighetene i nasjonalparken at søknader om oppføring av nye bygninger vil i Femundsmarka bli møtt med en svært streng praksis.

Det ligger et stort antall bygninger innenfor vernegrensene i Dovrefjellområdet og det er gjennomført et prosjekt i regi av Dovrefjellrådet med systematisk registrering av bygninger og læger. Innenfor grensene til Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark ble det registrert over 200 objekter (Dovrefjellrådet 2004). Bygningenes størrelse og karakter varierer fra små steinbuer via seteranlegg til mer moderne fritidsbebyggelse og turisthytter. Forvaltningsmyndigheten opplyser at for nye bygg, og tilbygg gjelder de samme regler som i de andre nasjonalparkene. I Dovrefjellområdet kan det likevel gis åpning for etablering av nye tilsynsbuer som ledd i en strategi for å forbygge rovdyrskader. Også i Dovrefjellområdet brukes sonering som utgangspunkt for dispensasjonspraksis, med en strengere praksis i soner uten tilrettelegging enn i brukssoner (Dovrefjellrådet 2005).

## 5.4 Dispensasjonspraksisen i de fire utvalgte nasjonalparkene

Data fra 2004 blir brukt for å illustrere omfanget og belyse praksis for dispensasjoner i de fire nasjonalparkene. Gjennomgangen gjør ikke krav på å være fullstendig, men har til hensikt å gi et representativt bilde av situasjonen. Der forvaltningsmyndigheten oppgir at 2004 var et svært spesielt år i forhold til dispensasjoner er dette tatt hensyn til, og tilleggsopplysninger fra tidligere år er brukt for å supplere. Noen fylkesmenn har sendt opplysninger fra 2003. Opplysningene i statistikker og vedtaksbrev er supplert med muntlig kontakt og samtaler med forvaltningsmyndigheten i alle nasjonalparkene.

### 5.4.1 Femundsmarka

Fylkesmannen i Hedmark behandlet i 2004 totalt 8 søknader om dispensasjon fra vernereglene. Av disse var det seks motorferdselsaker, en byggesak og en søknad om etablering av midlertidig styringsgjerd for rein. I alle sakene ga fylkesmannen dispensasjon, men ingen av søk-

nadene ble innvilget for mer enn en sesong, i påvente av at forvatningsplan for området skal ferdigstilles. I tillegg til disse søknadene ble det gitt over 60 dispensasjoner til kjøring langs en spesiell trase som ble innlemmet i nasjonalparken i 2003, og der det var en etablert praksis med kjøring inn til utleiehytter.

I Sør-Trøndelag sin del av Femundsmarka er det mye mindre aktivitet enn i Hedmark. Det finnes kun et svært lite antall søknader, og de fleste gjelder vedkjøring, elgtrekk o.l. Alle søknadene om dispensasjon er innvilget. En hundekjører har fått dispensasjon for å kjøre gjennom nasjonalparken, og forholdet til tillatt næring (reindrift) har vært sentralt for å fastsette vilkår for denne dispensasjonen. Det er noe aktivitet knyttet til utøvelse av tradisjonelt friluftsliv, som utskifting av ei bru og etablering av vedlager i tilknytning til åpne buer i fjellet.

### 5.4.2 Hardangervidda

Av de tre fylkene som omfatter Hardangervidda nasjonalpark er det Hordaland som har absolutt flertallet av sakene. Buskerud har en god del færre saker, og Telemark har klart færrest.

Fylkesmennene er forvaltningsmyndighet for større byggesaker og en del andre saker. I 2004 behandla fylkesmennene til sammen 12 byggesøknader og 5 andre søknader om dispensasjon. Fem av byggesøknadene ble avslått, og dette omfattet oppføring av nye hytter, delvis som erstatning for eksisterende bygg. Det ble også gitt avslag på en søknad om militærøvelse, primært begrunnet med at øvelsen burde kunne gjennomføres på tilsvarende måte også utenfor verneområdet. Flere av byggetillatelsene som ble innvilget gjelder bygninger tilknyttet næringsvirksomhet for grunneiere, primært ørretfiske for foredling og salg, og er begrunnet med utøvelse av næringsvirksomhet.

De tre tilsynsutvalgene er forvaltningsmyndighet for motorferdselsaker og små byggesaker i hvert sitt fylke. Dette dreier seg om et svært stort antall saker. Det er laget en felles database for tilsynsutvalgene der alle motorferdselsøknader legges inn, og som mellom annet brukes til å generere statistikk.

Over 700 søknader om dispensasjon fra vernereglene ble behandlet av tilsynsutvalget i Hordaland i 2004, og av disse fikk under 1 % avslag. Det er dermed et svært lite antall klagesaker. En stor overvekt av søknadene dreide seg om fiske og transport (557 stk), det er noen søknader relatert til turisme og landbruk og noen få til diverse andre formål. Fordelt på kjøretøy er det flest søknader om bruk av snøskuter, men også mange om bruk av helikopter og sjøfly og noen få om bruk av bil og traktor. Innvilgingsprosenten er tilnærmet lik for alle typer kjøretøy og alle typer formål. Tilsynsutvalget i Hordaland behandla kun en byggesak, der det ble gitt tillatelse til riving og oppsetting av ei ny hytte.

Tilsynsutvalget for Buskerud innvilget nær 400 motorferdselsøknader i 2004. Dette er noe mindre enn normalt, ettersom det ikke var åpnet for villreinjakt denne sesongen (som normalt utgjør oppimot 300 turer per sesong). Over 90 % av søknadene ble innvilget. Det er søkt og innvilget flest turer i barkmarksesongen, og de fleste dispensasjonene gjelder bil/traktortransport i forbindelse med fiske. I vintersesongen gjelder de fleste dispensasjoner skutertransport til hytter (både turisthytter og private hytter). Noen få løyver er åpne, dvs. for et ubestemt antall turer. Disse er gitt til noen søkere som drives momspliktig næring, i hovedsak fiske og noe turisme. Rakfiskproduksjon er ei stor næring i nasjonalparken og forvaltningsmyndighetene oppgir at det skal gis nødvendige dispensasjoner for å videreføre virksomheten. Tilsynsutvalget mener det har vært økning i denne næringsaktiviteten de senere år.

I Telemark sin del av nasjonalparken er det få, store private grunneiere. Dermed blir det få søkere, og også svært få avslag. De som får dispensasjon får ofte lov til å kjøre mange turer. Dette i motsetning til Hordaland sin del av parken, der det stort sett er statsallmenning og mange søkere på enkeltturer.

Det er svært stor innvilgelsesprosent på motorferdselsøknadene. Dette skyldes på den ene siden en liberal praksis med å innvilge motorferdseltillatelser på Hardangervidda, jfr. forskriftens formålsparagraf og føringene i forvaltningsplanen. I tillegg kjenner søkerne praksisen godt, og dermed sendes ikke søknader som med stor sannsynlighet vil bli avslått. Tilsynsutvalgene har flere muntlige henvendelser vedrørende motorferdsel i forbindelse med stangfiske eller rypejakt. Tilsynsutvalget er klare på at dette ikke vil bli innvilget, og dermed sendes ikke skriftlig søknad. Landing med fly/helikopter og flyging lavere enn 300 m er ikke tillatt i nasjonalparken, og krever dispensasjon. En del av tillatelsene som er gitt til flyging gjelder lavtflyging, f.eks. i forbindelse med reintelling, der det ikke er foretatt landing i verneområdet.

### **5.4.3 Dovrefjell – Sunndalsfjella**

I årsmeldinga fra Dovrefjellrådet er dispensasjonssakene fra 2004 oppsummert (Dovrefjellrådet 2004). Det er behandlet totalt 178 dispensasjonssaker og 159 av disse gjaldt motorferdsel (134 på vinterføre og 25 på barmark). Det var i tillegg en byggesak, tre søknader angående forskning og 14 saker om organisert virksomhet. Av de 178 søknadene ble 25 avslått (alle gjaldt motorferdsel). De fleste søknadene gjelder transport til private hytter. Til alle innvilgete søknader er det knyttet vilkår, som bruk av lokal leiekjører og begrensa antall turer. Det har ikke kommet inn søknader om kjøring for utøvelse av jakt/fiske, og det ville i følge Dovrefjellrådet heller ikke blitt innvilget. En dispensasjon er gitt for utkjøring av slakt, begrunnet ut fra beliggenhet.

Ingen søknader om organisert virksomhet (her; moskusguiding) ble avslått. Kjøring i forbindelse med landbruk, som utsetting av saltsteiner, ble innvilget, men også til slik kjøring er det knyttet vilkår. Det var ulike årsaker til avslag, både formelle og faglige, der noen søknader kom for seint, mens andre ble begrunnet med etablerte ordninger med leiekjøring i kommunen (K. Thyrum, Dovrefjellrådet, pers. medd.). Det ble behandlet 6 klagesaker etter avslag på motorferdselsøknader, men alle vedtakene ble opprettholdt av DN.

### **5.4.4 Jotunheimen**

Fylkesmannen i Oppland mottok ca. 15 søknader om dispensasjon fra vernereglene i 2004. Om lag halvparten var søknad om tillatelse til motorferdsel (både snøskuter, helikopter og bil). Det var flere søknader i tilknytning til merking og sikring av stier eller traseer, et par-tre søknader om utvidelse av eksisterende bygg og en søknad om gjennomføring av skirenn. I 2003 fikk Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ca 10 søknader om dispensasjon, og de fleste var knyttet til kommersiell fjellføring. Noen av disse søknadene fikk avslag, primært begrunnet ut fra stort press på konkrete lokaliteter. Fra høsten 2003 ble forbudet mot kommersiell turisme opphevet for nasjonalparken, og alle som ønsker det kan heretter drive slik virksomhet uten å søke om dispensasjon. Fylkesmannen presiserer imidlertid at dersom virksomheten kommer i konflikt med andre deler av verneforskriften må det allikevel søkes om dispensasjon for dette.

Det er forbudt å lande med helikopter i nasjonalparken, og alle søknader om landing er avslått. Det er ikke noen hjemmel som forbyr lavtflyging, og fylkesmannen kan dermed ikke forby slik flyging. Alle søknader om merking av nye stier er avslått, men det er gitt dispensasjon i noen saker som omfatter utvidelse eller sikring av eksisterende aktivitet og stinett. Byggesøknadene kom fra eksisterende turisthytter og ble innvilget. Dispensasjoner for gjennomføring av skirenn er gitt begrunnet ut fra at det er et tradisjonelt arrangement, der tidligere erfaringer har vist at dette var uproblematisk i forhold til verneformål.

Fylkesmannen hevder at de merker et økende press på å benytte motorkjøretøy til ulike formål i nasjonalparken, men det har vært en svak nedgang i antallet motorferdselsøknader siden sist på 1990-tallet. Trolig blir en del søknader stoppet allerede før de blir sendt skriftlig, etter at en første muntlig kontakt tilsier at det ikke vil bli gitt dispensasjon.



## 5.5 Oppsummering

Det er svært stor forskjell i antallet dispensasjonssaker mellom de fire nasjonalparkene. Ytterpunktene er Hardangervidda, der det hvert år innvilges godt over tusen dispensasjoner, og Jotunheimen med godt under 30 søknader. Felles for nasjonalparkene (kanskje med unntak av Jotunheimen) er den overveldende dominansen av motorferdselsaker. Søknader om kjøring er begrunnet i mange formål og en del av aktiviteten er koblet opp til ulike typer næringsvirksomhet. Det framgår ikke entydig av statistikken hvor stor del som omfatter næring, og det er heller ikke entydig hva som skal oppfattes som næring. Det framkommer heller ikke hvem søkerne er, men ut fra samtaler med forvaltningsmyndigheten er det åpenbart at mange søknader kommer fra grunneiere eller personer med tilknytning til områdene i form av hytteeiere, jegere etc.

En fellestrekk i alle de undersøkte nasjonalparkene er det lave antallet avslag på søknadene. Totalt for Hardangervidda blir over 90% av søknadene innvilget og i Femundsmarka ble alle søknader innvilget. Det er forvaltningsmyndighetenes oppfatning at søknadene som gjelder næringsretta aktivitet i all hovedsak er innvilget. Dette gjelder både søknader om utøvelse av næringa, men også byggesaker og transport knytta til næringa. Denne gjennomgangen gir et inntrykk av at tradisjonell bruk i området videreføres etter at vernet er etablert, og at omfang og type dispensasjonssaker gjenspeiler dette entydig og forklarer en stor del av ulikhetene mellom de studerte nasjonalparkene.

I Dovrefjell-Sunndalsfjella er det noen avslag på motorferdselsøknader, noe som trolig kan tilskrives endret praksis for noen kommuner etter at retningslinjene nylig er samkjørt for hele området. Alle de påklagede vedtakene ble her opprettholdt, noe som tyder på at Dovrefjellrådet har lagt seg på en praksis som er i tråd med nasjonale mål og retningslinjene hos sentrale forvaltningsmyndigheter. De fleste avslagene som ble rapportert fra Jotunheimen er fra før forbudet om kommersiell turisme ble opphevet.

Det lave antallet avslag medfører også at det er få klagesaker. Argumentasjonen i de avslagene vi har studert i dette prosjektet er tydelig koblet til formuleringer i verneforskriftene, men også tidligere erfaringer med tilsvarende virksomhet og historiske forhold inngår i vurderingen. Lokalt forankra og tradisjonelle aktiviteter virker å bli tillagt positiv verdi ved behandling av søknadene. I de aller fleste sakene som er påklaget til DN blir vedtakene opprettholdt. Vårt inntrykk er at forvaltningsmyndighetene opptrer formelt og ryddig i sin håndtering av søknader og klagebehandling, men denne formen kan av noen søkere oppfattes som restriktiv og distansert. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 7 om grunneiernes oppfatninger.

På Hardangervidda er mange søknader rettet mot næringsfiske (primært rakfiskproduksjon). En del søknader er relatert til ulike former for turistaktiviteter, som drift av turisthytter, utleiehytter, fjellsportaktiviteter og moskussafari. Utover dette er det svært få søknader om næringsaktiviteter. Mange av søknadene gjelder aktivitet som har pågått en årrekke, ofte fra før verneområdet ble opprettet. Søknader om dispensasjon for motorferdsel knyttet til fiske for rakfiskproduksjon som næring blir i utgangspunktet positivt behandlet av tilsynsutvalgene. Tilsvarende søknad om dispensasjon for utøvelse av stangfiske som turistaktivitet skal i følge tilsynsutvalgene avslås. Dette understreker det tydelige skillet mellom tradisjonelle og nye næringer i utforming av forvaltningsregler.

## 6 Avbøtende og restaurerende tiltak

Bruken av aktive forvaltningstiltak i verneområdene er et tema som har fått økt aktualitet den senere tiden. Det er en uttalt målsetting fra sentrale myndigheter at det skal satses på økt aktivitet og næringsutvikling i verneområdene (St. prp. nr. 65 (2002-2003)). Det understrekes at de aktivitetene det primært skal satses på er rekreasjon/turisme. Ei slik satsing innebærer at norske nasjonalparker får nye utfordringer i forhold til målsetting ved etableringen, og på en måte kan man antyde at nasjonalparkene må vurderes innen rammene av et nytt konsept. Et slikt nytt konsept for nasjonalparker endrer behovet for forvaltningstiltak (Vistad 1995, Aas et al. 2003).

Et sentralt spørsmål ved utvikling av næringsaktivitet i verneområder er hvorvidt aktiviteten kan være til skade for verneverdiene, eller i konflikt med verneformålet. Dette er svært relevant i forhold til å oppfylle formålet med selve vernet, men også fordi verneverdiene er en viktig del av "produktet" ved denne typen næringsaktivitet. Tap av verneverdier kan innebære at "produktet" får redusert salgsverdi. Det vil dermed være i alles interesse (grunneiere, turister, forvaltningsmyndigheter) at verdiene i verneområdene opprettholdes. For å optimalisere forholdet mellom bruk og vern er det viktig å undersøke om negative effekter eller tap av verneverdier kan forebygges, eventuelt om det vil være mulig å reparere skader som oppstår som resultat av næringsvirksomhet i verneområdene. I mange tilfeller forekommer det også uønskede miljøtilstander fra før vernet ble innført som også aktualiserer restaurering, eller fra virksomheter som ikke er knyttet til rekreasjon og turisme.

En naturlig konsekvens av økt bruk er behov for aktive forvaltningstiltak som kan forebygge og forhindre at økt bruk går på bekostning av verneverdiene. Slike tiltak har tradisjonelt vært lite brukt i forvaltning av norske verneområder (Aas et al. 2003), og de tiltakene som er gjennomført er sjelden en del av en større plan, snarere kun enkelttiltak. De er derfor behov for kunnskap om slike tiltak og effekten av tiltakene, og det er også behov for en bevisstgjøring omkring bruken av slike tiltak.

### 6.1 Hva slags tiltak?

Forvaltningstiltak i nasjonalparker er mangfoldige og uensartet, og spenner fra enkle informasjonstiltak eller etablering av samarbeidsforum til aktiviteter som skjøtsel, anlegging av stier, fiskekultivering og fjerning av tekniske inngrep. I denne sammenhengen fokuseres det på aktive tiltak som gjennomføres ute i verneområdene rettet mot å forebygge eller redusere negative effekter av slitasje, forsøpling og forstyrrelse. Dette er sentrale negative effekter av økt bruk, og derfor relevante i dette prosjektet. Tiltak knyttet til å skjøtsel av kulturlandskap eller tiltak for å hindre spredning av introduserte arter (som ørekyt) er dermed ikke drøftet her.

Det finnes ulike strategier for å unngå eventuelle negative effekter av ferdsel. Slike strategier er ikke alternative, men kan i en forvaltningssituasjon anvendes parallelt. Tradisjonelle strategier er:

- Strengere håndheving av verneregler / oppsyn. Dvs. det føres kontroll med den aktiviteten som foregår i områdene, og kan rettes mot områder eller tidspunkter når faren for negative effekter er størst. Eksempler her er kontroll med ferdsel i villreinområder i påskea (Vistad et al. in prep).
- Mer tilrettelegging. En slik strategi kan rette seg mot å øke toleransen til et område, slik at stor aktivitet ikke nødvendigvis gir økt negativ effekt. Opparbeiding av parkeringsplasser ved sentrale utfartspunkter eller klopplegging av stier for å kanalisere ferdsel er eksempel på slike tiltak. Retningslinjer for naturvennlig tilrettelegging for tradisjonelt friluftsliv er beskrevet i ei egen DN-håndbok (Direktoratet for naturforvaltning 1993), men her er ikke verneområder omtalt spesielt.

- Informasjon/holdningsendring. Denne strategien baseres på at kunnskap om områdene og sårbare naturverdier vil redusere unngåelige negative effekter (Roggenbuck 1992). Tiltak her kan være skilting, utvikling av informasjonsmateriell eller bruk av guider.

I denne studien har vi sett nærmere på bruken av tilretteleggingstiltak som en strategi for å redusere negative effekter. Tilretteleggingstiltak kan både være forebyggende (unngå at uønska effekter oppstår), avbøtende (redusere de negative effektene som oppstår) og restaurerende (reparere eller fjerne negative effekter).

Det er ingen tradisjon for å gjennomføre tilretteleggingstiltak i forhold til terrengslitasje i norske nasjonalparker (Vistad et al. 1999). Tilretteleggingstiltak kan ha ulike formål eller hensikter. I noen situasjoner gjennomføres tilretteleggingstiltak for å øke bruken av et område eller en attraksjon eller bedre kvaliteten for brukerne. Etablering av parkeringsplasser, rasteplasser og sanitærforhold er eksempel på dette. Dersom slike tiltak er vellykket, og dette fører til økt bruk kan dette i neste omgang føre til økt slitasje og forstyrrelse og igjen skape behov for ytterligere tilrettelegging. Men denne typen tiltak kan også medvirke til å kanalisere og konsentrere bruken til et område, og dermed redusere bruken av andre områder. Dette kan for eksempel redusere forstyrrelse av dyreliv i sårbare områder. Noen tilretteleggingstiltak har som formål å redusere slitasje eller redusere negative effekter av slitasje. Omlegging av stier fra slitesvak til slitesterk vegetasjon eller forsterking av etablerte stier med kloppegging eller grusing er eksempel på denne typen tiltak.

## 6.2 Eksempel på gjennomførte i tiltak i norske nasjonalparker

De senere år der det gjennomført en del tiltak rettet mot slitasje, forsøpling eller forstyrrelse i norske nasjonalparker, primært som enkelttiltak og ikke som del av en overordnet plan eller strategi. Ofte omtales restaurerende prosjekter som "tilrettelegging", hvilket i seg selv sier noe om at en i forvaltningen er relativt lite bevisst på betydningen av og bakgrunnen for tiltakene.

I dette prosjektet har vi forsøkt å gi et bilde av gjennomførte tiltak i de fire utvalgte nasjonalparkene. Det viste seg å være vanskelig og finne eksempler på slike tiltak i fleste av områdene. Trolig skyldes dette både at det faktisk finnes få gjennomførte tiltak, men i tillegg viser det også at de tiltakene som er gjennomført i liten grad er systematisk rapportert. For flere av tiltakene har vært vanskelig å få informasjon om hva som er gjort, når det er gjort og hva som er resultater og effekter. Samtaler med forvaltningsmyndigheter og oppsyn og rapportering i årsmeldinger er grunnlaget for denne sammenstillingen. Det finnes helt sikkert eksempler på tiltak som ikke er fanget opp denne undersøkelsen. Vi mener imidlertid at innsamlet materiale er tilstrekkelig til å gi et inntrykk av bruken av denne typen tiltak som virkemiddel i områdeforvaltningen. Ettersom materialet fra de fire nasjonalparkene var såpass begrenset er det supplert med relevante tiltak fra andre natur- og friluftsområder.

### 6.2.1 Tiltak knyttet til stier

De aller fleste tiltakene som er gjennomført er rettet mot stier – på ulike måter. Dette gjelder både forsterking eller reparering av etablerte stitrasèer, omlegging eller nedlegging av stier. "Norsk sti og løypeplan" er det offisielle dokumentet som formulerer mål og retningslinjer for stier og løyper i fjellområder, inkludert verneområder (Direktoratet for naturforvaltning 1994). Planen blir ikke svært aktivt brukt i dagens forvaltning, men har kanskje spesielt hatt betydning i forhold til å si noe om hvor det ikke skal legges stier (DNT og DN, pers. medd.). Nedenfor følger en gjennomgang og kort beskrivelse av gjennomførte eller pågående stiltak. De aller fleste tiltakene her er fra Jotunheimen, noe som både skyldes stor aktivitet og ferdsel i området og at enkeltpersoner i forvaltning og oppsyn har hatt spesiell fokus på denne typen tiltak.

#### Stiprosjektet på Besseggen (Jotunheimen)

Dette prosjektet skiller seg klart ut som stiltak i norske nasjonalparker. Bakgrunnen for prosjektet var problemet med omfattende stisltasje på den høyt trafikkerte stien. Det var tidligere i

mange år prøvd ut erosjonsdempende tiltak på stien opp fra Gjendesheim og Memurubu, men det ble konkludert med at tidligere tiltak kunne karakteriseres som "førstehjelp". Det ble besluttet å gjennomføre tyngre og mer varige tiltak for å stoppe erosjonen. Besseggen er et av Norges fremste reiselivsmål i fjellet og har i mange år vært en av landets mest besøkte turistruter, og er et høyt profilert reiselivsprodukt.

Prosjektet "Stilrettelegging i Jotunheimen" ble høsten 2004 tildelt 1,175 mill kr i tiltaksmidler gjennom Statens naturoppsyn (SNO). Det er ikke tidligere blitt bevilget et så stort engangsbeløp til et enkeltprosjekt i en nasjonalpark her i landet. Bak prosjektet står Lom fjellstyre, Vågå fjellstyre, DNT Oslo og Omegn, SNO Jotunheimen og Fylkesmannen i Oppland. Målet med prosjektet er å gjennomføre tilretteleggingstiltak på stiene tilknyttet Besseggen i Jotunheimen på strekningen Memurubu-Gjendesheim, og prosjektet skal også ha fokus på kompetanseoppbygging, overføringsverdi og formidling (jfr. hjemmesida til prosjektet: [http://www.fylkesmannen.no/fmt\\_hoved.asp?tgid=2175&gid=2198&amid=1143574](http://www.fylkesmannen.no/fmt_hoved.asp?tgid=2175&gid=2198&amid=1143574)). Tiltakene ble gjennomført sommeren 2005 og er foreløpig ikke evaluert.

### **Nedlegging eller omlegging av stier (Jotunheimen)**

I løpet av de siste årene er det lagt ned to stier, mellom annet i Leirungsdalen. Målet med tiltakene har vært å endre ferdselsmønsteret og dermed redusere slitasje og forstyrrelse av vilt. I praksis har nedleggingen bestått i å fjerne de røde T-ene og varder, og i tillegg er ikke stiene lengre tegna inn på kart. Det er ikke gjennomført ytterligere tiltak for å fjerne stien eller etablere ny vegetasjon. Stien mellom Gjendebu og Torfinnsbu er også lagt om, og det er laget ei ny bru. Formålet med den omlegging er litt uklart, men henger trolig sammen med behovet for ny bru. Tiltakene er ikke skriftlig dokumentert.

### **Klopplegging og kavledekke (Jotunheimen)**

I Jotunheimen foregår det systematisk registrering og dokumentasjon av slitasje. Dette er utgangspunkt for iverksetting av punkttiltak på slitasjeutsatte lokaliteter. Punkttiltakene gjennomføres i områder med stor slitasje, og der det er ønske om å kanalisere ferdsel. Forvaltningsmyndighetene opplyser at det er flere eksempler på at slike tiltak har hatt svært god effekt innen kort tid fordi folk bruker kloppene og stort sett lar områdene rundt få ligge i fred.

På stien i Vetleutladalen har DNT lagt kavlematter for å hindre videre slitasje i et sårbart myrområde. Tiltaket blir evaluert ved at personer i DNT eller forvaltningen følger med i utviklingen, men det finnes ingen skriftlig dokumentasjon. Stien til Bøverbreen er også klopplagt.

Det vurderes tiltak på stien Vettismorki – Skogadalbøen. Heller ikke for disse prosjektene finnes skriftlig dokumentasjon. Stien forbi toppen av Vettisfossen er satt i stand, og myrområder er kavlelagt i regi av Fylkesmannen og SNO i 2003-2004. Det har ikke lyktes å få mer dokumentasjon eller opplysninger om tiltaket.

### **Reparering av traktorsleper (Hardangervidda)**

Det er gitt dispensasjon fra verneforskriftene til å reparere tre traktorsleper i perioden 2002-2003. Formålet med tiltaket var å sikre ett kjørespor og unngå slitasje i omkringliggende terreng. Slepene brukes i forbindelse med jakt og frakt av slakt, og slepene går fram til hytter og teltplasser som er i bruk under jakta. I ettertid har det oppstått misnøye og konflikt omkring måten utbedringen er gjennomført på, og forvaltningsmyndighetene hevder at repareringen i praksis er en opprusting til veg. Konsekvensen er at området langs denne slepen nå er fjernet fra kartet over inngrepfrie områder i Norge (INON).

### **Stokklegging i Femundsmarka**

I Femundsmarka er flere korte stistrekninger over myr stokklagte. Dette er delvis knyttet til naboskapet på svensk side med stier som knytter sammen områdene. I Rogens naturreservat og Långfjällets naturreservat på svensk side er det brukt langt mer omfattende tilrettelegging både langs stier, styrt telting, dragebaner for båt mm. (Vistad 1995). Tiltakene har fungert etter hensikten og har redusert slitasjeomfanget. Det har ikke vært gjennomført systematisk evaluering av tiltakene, og det er heller ikke gjort vedlikeholdsarbeid langs stiene de senere årene. Stedvis er det behov for mindre flikking eller forbedringer, men det er ikke satt av ressurser til dette.

Det er ikke åpenbart hvem som har praktisk og økonomisk ansvar for gjennomføring av stiforbedringstiltak, og dette kan også medvirke til at nødvendig vedlikehold blir utsatt, og både DNT, Fylkesmannen, Røros kommune og Statskog er relevante aktører her (T. Johansen, Røros kommune, pers. medd.). De største utfordringene og behovet for vedlikehold i Femundsmarka er knyttet til klopplagte stier og leirområder ved fiskeplasser og båtplasser.

### **Stiprosjekt på Prekestolen (Rogaland)**

På landsbasis er det bare stien til fjellet Prekestolen som overgår antall fotturister opp til Besseggen. Dette var det første storskala stiprosjektet i Norge, og hadde en total kostnadsramme på 4-5 mill. Tiltaket ble gjennomført i regi av "Stiftelsen Preikestolen". Stavanger turistforening, Rogaland fylkeskommune og Ryfylke friluftsråd er sentrale aktører i prosjektet, men ansvaret for den faglige oppfølgingen er satt bort til et privat firma (SK Langeland as). Formålet med prosjektet var å øke framkommeligheten opp til Preikestolen og redusere stislitasje langs eksisterende trase.

Halvparten av prosjektet, dvs. langs den første del av stien, ble gjennomført i 1995 som syssettingstiltak. Her ble det brukt tradisjonelle metoder for steinsetting, stedegne masser og handmakt. Etter en periode med konflikter omkring areal- og ressursbruk ble det i 1997 vedtatt å fullføre prosjektet, og arbeidene ble lagt ut på anbud. Denne delen ble gjennomført i 1998-99 med mer moderne metoder som sprenging og bruk av gravemaskin. Prosjektet fikk noe oppmerksomhet i media (eks. Stavanger aftenblad 16. april 1997). I 1999/2000 ble tilsvarende gjort på Kjerag (Frafjordheiane landskapsverneområde).

Etter noen år ser det ut til at den første delen av prosjektet, der det var brukt tradisjonelle metoder, har gitt mest stabile og gode resultater, mens det er mer utgliding og erosjon på den nyeste delen av stien (S.K. Langeland, pers. medd.). Gjennomføringen av prosjektet er dokumentert med bilder, skisser og enkelt tekst i interne rapporter (Langeland 2000).

### **Stokklegging i Sølendet naturreservat (Sør-Trøndelag)**

I Sølendet naturreservat er det gjennomført stokklegging langs en natursti gjennom et myrområde med spesielle vegetasjon, sjeldne plantearter og kulturlandskap. Tiltaket er vurdert som svært vellykka ettersom bortimot 100 % av besøkende holder seg til den stokklagte stien, og dermed blir det ingen vegetasjonsslitasje utenfor stien (Vistad 1992). I Sølendet naturreservat pågår det også omfattende forskningsaktivitet og det er publisert mange rapporter og vitenskapelige artikler med relevans for forvaltning og skjøtsel av tradisjonelt kulturlandskap (primært i regi av Vitenskapsmuseet, NTNU).

### **Diverse stitiltak i regi av Den norske turistforening (DNT)**

DNT har en god del erfaring med klopplugging og liknende tiltak i stier (J.E. Reiten, DNT, pers. medd.). Tiltakene gjennomføres der det er observert slitasje eller skade på vegetasjon, og ikke som forebyggende tiltak. Den generelle framgangsmåten er bruk av stokker og plank, det brukes ikke nett. Områdekontaktene i DNT melder inn behov for tiltak og det gjennomføres på dugnad. Det foregår ingen systematisk evalueringen av tiltakene, men erfaringer utveksles uformelt i årlige møter. I følge DNT er erfaringene med slike tiltak er jamn over svært gode, og i låglandet er erfaringen at grasmark gror igjen på en sesong etter slike tiltak.

DNT har også bidratt i prosjekt med omlegging av stier. I Rondane ble ei større omlegging gjort først på 90-talet for å få ei "lomme" uten sti inne i nasjonalparken, for å redusere forstyrrelsen for reinstammen. Dette har trolig redusert trafikken med opp mot 90%, men det er en diskusjon om hvor mye forstyrrelse de siste 10% representerer (J.E. Reiten, DNT, pers. medd.). I Grimsdalen er det lagt om en sti ved et naturreservat for å unngå skade på myr. Det er også eksempel på mindre omlegginger av stier for å slippe gjentakende avbøtende tiltak (dvs. enklere å legge om stien til fast fjell i nærheten enn å legge klopper i myra). Slike mindre omlegginger gjøres lokalt på dugnad. Ved omlegging av stier fjernes merkinga, og det gjøres ikke ytterligere tiltak for å restaurere. Det generelle inntrykket i DNT er at vegetasjonsetableringa går av seg sjøl.

DNT sier at de i praksis ikke anlegges nye stier, men prioriterer tiltak på start- og stoppunkt av eksisterende stinett. De har f. eks. et samarbeid med "Nasjonalparkriket" i Nord-Gudbrandsdalen (J.E. Reiten, DNT, pers. medd.). Det kan søkes spillemiddelstøtte til etablering av nye eller rehabilitering av gamle stier. DNT uttrykker noe misnøye med at slik støtte kan ikke gå til vedlikehold av stier, dvs. man må vente til stien er ødelagt og trenger full rehabilitering før det gis midler til tiltak.

DNT gjennomfører stiltak både i og utenfor nasjonalparkene. Selve grunnlaget for tiltakene og gjennomføringer foregår i utgangspunktet uavhengig av om det er verneområde eller ikke. Den viktigste forskjellen er at noen tiltak i verneområdene krever dispensasjon fra verneregler og i tillegg må de rapporteres til fylkesmannen.

### **6.2.2 Rydding av søppel**

Det finnes noen spredte eksempler på søppelryddingsprosjekter i de studerte nasjonalparkene. Det er en helt klar og ens holdning fra forvaltningsmyndighetene at det ikke skal etableres renovasjonssystemer, dvs. utsetting av søppeldunker, i nasjonalparkene. Unntak kan være i tilknytning til helt spesielle attraksjoner der det er et etablert apparat som kan håndtere avfallet videre. I samtaler med oppsynspersonell beskrives søppel generelt som et lite problem langs sti- og løypenett i fjellet.

#### **Miljøaksjonen "Vi rydder Hardangervidda"**

På oppdrag fra SNO gjennomførte Hardangervidda fjelloppsyn AS et eget prosjekt på innsamling av søppel og skrap i nasjonalparken over et par sesonger (ca 2002-2003). Oppsynet driver kontinuerlig med rydding og søppelplukking, men dette var ei ekstra satsing. Det ble brukt helikopter til å frakte ut søpla. Det aller meste av søpla ligger i forbindelse med etablerte rasteplasser med jakt- og fiskeaktivitet, mens langs DNT-nettet er det nesten ikke søppel. Ut fra dette konkluderer oppsynet at det mest effektive er målretta oppsøking av rastplasser. Det meste som ble innsamla under miljøaksjonen var gammelt, og hadde gjerne kjent adressat, men også nytt søppel kom til. Det er ikke tilrettelagt med renovasjonsdunker i nasjonalparken, heller ikke på de mest utsatte lokalitetene. Dette reflekterer den generelle holdninger i hele forvaltningsapparatet.

#### **Søppelryddingsaksjon ved Fannaråken, Steindalen (Jotunheimen)**

Det er gjennomført et samarbeidsprosjekt mellom SNO/fylkesmannen, DNT og Fannaråken turisthytte om rydding av søppel i området nær hytta. Søppel ble frakta ut med helikopter over to sesonger. Meteorologisk institutt bidro økonomisk til aksjonen.

#### **Søppelrenovasjon langs stier og telt/rasteplasser i nasjonalparker - generelt**

Rydding av søppel er en rutineoppgave for oppsynet i nasjonalparkene, men det er noe ulike hvor mye innsats som legges inn. Oppsynet ønsker ikke å være renovasjonsarbeidere, men samler sammen eller rapporterer om søppel der dette er et problem. Det krever både logistikk og økonomi å få frakta ut søppel fra verneområdet. Oppsynet ønsker i større grad å drive forebyggende aktivitet for å redusere omfanget av forsøpling. På slutten av 80-tallet og tidlig 90-tal ble det nesten årlig rydda søppel i Femundsmarka i regi av Kriminalomsorg i Frihet, Hedmark (Hamar), og de leverte årlige rapporter til Fylkesmannen i Hedmark. Det var i særlig fiskerne som forsøpla i Femundsmarka (Vistad 1995). Også i andre nasjonalparker er det dokumentert at forsøpling spesielt foregår i tilknytning til etablerte jakt- og fiske plasser og i mindre grad langs stinettet.

#### **Fyrtårnsertifisering av turisthytter (DNT)**

Søppelhåndtering er del av fyrtårnsertifiseringen (se også Haaland og Aas 2006). Det er lite søppel ute langs stiene, og inntrykket fra både DNT og oppsynet er at teltturister og andre tar med søppel til hyttene.

### 6.2.3 Andre tiltak

Det er gjennomført et fåtall tiltak med etablering av fasiliteter, som leirplasser, bålplasser og sanitæranlegg. Felles for de tiltakene som finnes er at de er gjennomført i områder med svært stor bruk, og som resultat av at det har oppstått slitasje eller andre negative effekter av bruk.

#### Ved Gjendebu (Jotunheimen)

Ved Gjendebu er det etablert bålplasser og latriner for å redusere negative effekter av stor ferdsel og omfattende bruk av området. I tillegg har SNO og DNT et prosjekt i området som omfatter skjøtsel av kulturlandskap og kartlegging av biologisk mangfold.

#### Restaurering av utløpsosen i Bjornesfjorden (Hardangervidda)

Kanalisering i forbindelse med vannstandsendringer i reguleringsmagasin har medført fysiske inngrep og ødelagte gyteareal for fisk. Plan for fysisk restaurering ble utarbeidet av Statkraft og godkjent av Fylkesmannen i Buskerud, og formålet var spesifikt knyttet til restaurering av gyteområder. Tiltaket ble gjennomført sommeren 2002, med sluttbefaring august 2002. Resultatene er oppsummert i form av et brev/referat fra FM til Statkraft etter sluttbefaringa (udatert), og konkluderer med at tiltakene er utført i henhold til hovedformålet. Fylkesmannen påpeker imidlertid at tiltaket har medført en steinterskel som visuelt skiller seg ut i landskapet.

#### Etablering av faste bålplasser i Stabbursdalen nasjonalpark

Det ble gjennomført forsøk med etablering av faste bålplasser og plassere ut ved i Stabbursdalen nasjonalpark for å redusere omfanget av "villbål" i tilknytning til en populær fiskeplass. Dette er et av de få tiltakene der det er gjennomført ei før- og etterundersøkelse for å evaluere effekten av tiltak (Vistad & Vorkinn 1995). Tiltaket ble vurdert som vellykket ved at det reduserte antallet bålplasser og skader på trær.

## 6.3 Evaluering av gjennomførte tiltak under dagens forvaltningspraksis

Det finnes i Norge ingen systematisk evaluering av tiltak i forhold til bevaring av verneverdier eller i forhold til ulike typer bruk. Med tanke på framtidig næringsaktivitet i verneområder vil være vesentlig å evaluere hvorvidt avbøtende og restaurerende tiltak har betydning for å redusere negative effekter av næringsretta bruk.

### 6.3.1 Erfaringer fra gjennomførte prosjekter

Et generelt inntrykk etter gjennomgangen av gjennomførte tiltak (kapittel 7.2) er at tiltakene generelt er svært dårlig dokumentert og bare unntaksvis systematisk evaluert. Kunnskap om tiltakene finnes hos enkeltpersoner i forvaltningen, oppsynet eller den som har gjennomført tiltaket i praksis. Effekter av tiltakene er delvis vurdert visuelt, for eksempel i forbindelse med regulært oppsyn. Det er et inntrykk at tiltakene kanskje oppfattes som små og tilfældige aktiviteter, som ikke utløser overordnet fokus eller problematisering. Tiltakene er gjerne svært konkrete og retta mot å løse et avgrensa problem der og da, som for eksempel tråkkskader i ei konkret myr eller søppel ved en konkret leirplass.

De aller fleste tiltakene er gjennomført i regi av SNO eller forvaltningsmyndigheten, gjerne i samarbeid med lokalt oppsyn. I tillegg har DNT gjennomført noen tiltak, delvis etter dispensasjon fra vernereglene. Utgifter for mange av de mindre tiltakene dekkes gjennom regulære forvaltningsbudsjetter i verneområdene. Det finnes spredte eksempler på større tiltak som har fått prosjektstøtte, som stiprosjektet over Besseggen og søppelaksjonen på Hardangervidda. Det ser ut til å være en sammenheng mellom bruksintensitet og fokus på tiltak, ettersom de fleste tiltakene er rettet mot slitasje og høy bruksintensitet. Ettersom få prosjekter skriftlig dokumentert er tiltakene sjelden koblet opp mot verneformål formuleringer i forvaltningsplaner. Det kan kanskje være riktig å konkludere med at de fleste av tiltakene "lever sitt eget liv" på siden av

formelle rammer, men samtidig er det viktig å understreke at mange av tiltakene enkeltvis er observert å ha god effekt i forhold til og redusere et konkret problem.

Dersom erfaringene med slike tiltak skal kunne nyttes i framtidig forvaltning er det nødvendig å se på dem i sammenheng, og med en mer overordna tilnærming. Sentrale spørsmål bør være: Hva er målet med tiltakene? Hva er motivet for å gjennomføre tiltakene? Er målet så klart definert at det evalueres i ettertid? For å fastslå om et tiltak er vellykket er det avgjørende at målet med tiltaket var klart definert, og at evalueringen i ettertid kan avgjøre om dette målet er nådd.

### **6.3.2 Utvikling av evalueringsverktøy for framtidig forvaltning**

De gjennomførte tiltakene er i svært liten grad rapportert eller beskrevet på en måte som gjør tiltaket etterprøvbart. Dvs. det er vanskelig å ta med seg gode erfaringer inn i nye prosjekter uten at man får direkte kontakt med enkeltpersoner som har vært med å gjennomføre tiltaket i felt.

Evaluering av gjennomførte prosjekter anvender visuell og kvalitative metoder, dvs. noen ( gjerne oppsynspersonell eller andre) gjør en visuell betraktning omkring hvordan området ser ut. Inntrykket sammenlignes med inntrykket før tiltaket ble gjennomført eller med hvordan omkringliggende område ser ut. I noen områder er tatt bilder før og etter tiltak. Bruken av kvantitative parametere i evaluering er generelt fraværende i forvaltningens og oppsynet sine prosjekter. Det finnes eksempler på bruk av slike parametre i forskningsprosjekter (Arnesen 1994).

Dersom framtidig forvaltning av verneområdene vil innebære økt bruk av slike tiltak må både planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltakene systematiseres. På denne måten kan erfaringer komme til videre anvendelse og tiltakene kan bli mer målretta og effektive.

Sentrale stikkord i utviklingen av slike tiltak som forvaltningsverktøy kan være:

- verneformål/verneforskrift
- bruksintensitet/type
- naturtype/sårbarhet
- konflikt- og problemanalyse
- målgruppe for tiltaket
- status (eks. slitasjegrad) og endring av status som følge av tiltak
- kostnader/omfang av tiltaket
- direkte og indirekte effekter av selve tiltaket i forhold til ulike parametre (avhengig av type og hensikt med tiltak) eks. vegetasjon, dyreliv, erosjon, vann/drenering, opplevelsesverdi, framkommelighet

## **6.4 Når er det riktig å gjennomføre tiltak?**

Behovet for tiltak vurderes i høyeste grad subjektivt. Det finnes en rekke studier som påviser at folk oppfatter slitasje ulikt, og at dette påvirkes av hvem man spør og hvilke holdninger de har (Vistad et al. 1999). I noen situasjoner kan også slitasje oppleves som positivt og vitne om tidligere bruk eller gi positive opplevelser. Behov for tiltak vurderes også ulikt i forskjellige områder, og kan være svært ulikt selv i relativt like og nærliggende områder. Tilsvarende gjelder folks ønske om å gjennomføre restaureringstiltak, der spesielt tilhørighet til et område og holdning til natur generelt påvirker ønsket om tiltak (Hagen et al. 2002). Generelt er folk mer positive til informasjon som virkemiddel for å redusere negative effekter (Vistad et al. 1999).

Selve vernereglene vil i seg selv legge føringer på hvilke miljøtiltak som kan gjennomføres. Tiltak som innebærer medfører tekniske inngrep eller forutsetter bruk av motorisert ferdsel for å kunne gjennomføres må søke dispensasjon fra vernereglene på linje med andre typer tiltak i verneområder. I kapittel 6 er det eksempler på at slike tiltak er gjennomført på dispensasjon, men også eksempel på at dispensasjonssøknad er avslått. I forbindelse med restaureringstiltak



etter slitasje kan det være ønske om etablering av ny vegetasjon. Vernereglene sette føringer på hvilke metoder som kan tillates, og bruk av fremmed plantemateriale vil i de fleste verneområder være forbudt ut fra klare formuleringer i vernereglene.

## 7 Grunneiernes oppfatning av handlingsrom

### 7.1 Bakgrunn

Grunneiere er en av flere viktig interessegrupper innenfor verneområder som har oppfatninger omkring hvordan handlingsrommet endres ved at utmarka går over til områder vernet etter naturvernloven. I forbindelse med næringsmessig bruk av verneområder, både tradisjonell bruk og utvikling av ny næringsvirksomhet er grunneierne en svært viktig interessegruppe, da de i kraft av eiendomsretten besitter særlige retter og muligheter for næringsutvikling. Det er derfor naturlig å ta med grunneiernes synspunkter på handlingsrommet i nasjonalparker når vi ønsker å belyse hvorvidt handlingsrommet er tilstrekkelig for å nå de overordnede politiske målsettinger om økt næringsaktivitet. Vi har i rapporten også ønske om å belyse hvordan det eventuelt er mulig å øke dette handlingsrommet. Grunneiere som har opplevd verneprosesser og som samtidig driver og skal drive næring vil kunne gi nyttige innspill både på dagens handlingsrom, og de utfordringer de ser for fremtidig næringsutvikling.

I forbindelse med en studie blant grunneiere for å vurdere muligheter knyttet til utvikling av jakt- og fiskeprodukter innenfor verneområder (Heiberg et al, 2006), ble det også gjennomført en undersøkelse om grunneiernes holdninger til verneprosesser, og deres oppfatning av det reelle handlingsrommet innenfor verneområder.

Det er i denne studien gjennomført tre fokusgrupper med grunneiere og ansatte som jobber med jakt og fiske hos grunneiere. Deltakerne i gruppene representerer et stort spenn i eiendomsstørrelser og geografisk plassering. Felles for alle er at deler av eiendommen er vernet i en eller annen form. Lengden på møtene var fra 1 til 3 timer. Generelt har deltakerne satt av god tid til møtene, og de fleste har gitt uttrykk for å være fornøyde med denne form for undersøkelse. Det er i tillegg foretatt intervjuer med tre representanter for grunneiere og en ansatt i et fjellstyre. Tre av intervjuene ble gjennomført på telefon og et intervju gjennomført på kontoret. Samtalene ble tatt opp på bånd for lettere å kunne skrive ned referat fra intervjuet.

Tabellen under viser hvilke verneområder som er representert i undersøkelsen, når de ble opprettet, hvilke fylke det ligger i og hvilke næringsaktivitet de spurte grunneierne driver innenfor de respektive verneområdene.

Tabell 1. Verneområder som berører de intervjuede grunneierne

Verneområde / verneform	Opprettet	Fylke	Næringsaktivitet
Hardangervidda nasjonalpark	1981	Telemark, Buskerud og Hordaland	Jakt (småvilt og rein), fiske (næringsfiske og godt tilrettelagt sportsfiske), overnatting
Femunden nasjonalpark	1971/2003	Hedmark og Sør-Trøndelag	Jakt og fiske, hyttebygging.
Ormtjernkampen nasjonalpark	1968	Oppland	Vandring, ikke lov til jakt og fiske
Bleia naturreservat	2004	Sogn og Fjordane	Hjortejakt, fiske, overnatting
Blåfjell/Skjækerfjell nasjonalpark	2004	Nord-Trøndelag	Småviltjakt, storviltjakt, fiske, høy tilretteleggingsgrad
Djupåa – Grøtåshaugen naturreservat	1993	Oppland	Diverse jakt og fiske
Ormtjernmyra naturreservat	1985	Oppland	
Diverse naturreservater, barskogvernområder	diverse	Diverse fylker	Storviltjakt og småviltjakt, fiske

Verneområdene som inngår i undersøkelsen er opprettet over en tidsperiode på 38 år, med Ormtjernkampen nasjonalpark som første opprettet i 1968, og Bleia naturreservat og Blåfjella-Skjækerfjella som de siste i 2004. Områdene representerer en geografisk spredning der både sentrale fjellområder på Østlandet, fjordlandskapet på Vestlandet og Hedmark og Trøndelag er representert (Tabell 1). De nordligste og sørligste landsdeler er ikke representert i undersøkelsen blant grunneiere. Ettersom undersøkelsen er gjort i samband med en undersøkelse for utvikling av jakt og fiske i verneområder (Heiberg et al. 2006) representerer samtlige næringsaktiviteter innenfor segmentet jakt og fiske.

Vi ønsket i studiet av grunneiers oppfatning av handlingsrommet å studere hvordan grunneiere stiller seg til handlingsrommet i verneområder, med særlig hensyn på de politiske signal om økt næringsutvikling som er fremkommet i den senere tid. Har grunneieren en oppfatning av at handlingsrommet har endret seg i tråd med politiske signaler, og hvordan oppfatter de formelle og uformelle rammebetingelsene som til sammen gir rammene for handlingsrommet?

## 7.2 Hovedfunn

### 7.2.1 Verneområder og verneprosesser– hvordan er holdningene blant grunneierne?

Et av temaene i fokusgruppene og intervjuene var betydningen av verneområder for grunneierne, både emosjonelt og økonomisk. De fleste informantene opplever at det i verneområdene er lagt betydelige begrensninger på alle former for tiltak, og bruker eksempler som hogst, bygging eller motorisert ferdsel. Flere mener at de mister råderetten når eiendommen vernes, og ord som "båndlagt" og "beslaglagt" blir ofte brukt av informantene. En informant har tidligere jobbet hos fylkesmannen, men jobber nå for en større skogeier. Han regner seg i dag som langt mer kritisk til vern enn tidligere og oppfatter verneprosessen som byråkratisk og vanskelig. Innen alle fokusgruppene var det stor enighet om at holdningen til vern har forandret seg til å bli mer negativ de siste ti årene. *"Vern var nesten et fremmedord inntil for ti år siden. Og nå er de aller fleste berørt, med alt fra nøkkelbiotoper til store barskogvern og naturreservater."* Dette er motstridende i forhold til resultater fra tidligere undersøkelser utført av Daugstad et. al (2005, 2006) der resultatene viser at holdningene til vern er blitt mildere i Dovrefjell – Sunndalsfjella og Geiranger – Herdal. I disse områdene antar Daugstad et. al at det er overgangen til lokal forvaltning som har bidratt til å dempe konfliktnivået. Våre intervjuer omfatter grunneiere fra andre deler av landet, og de synes ikke å dele denne oppfatningen. Forvaltningen i områdene i våre intervjuer er hovedsakelig sentral. Den negative holdningen blant våre intervjuobjekter kan også skyldes at en del av områdene har vært mer konfliktfylte både for brukerinteresser generelt og grunneierne spesielt. En annen grunn til en mer generell negativ holdning de senere år kan være den kraftige opptrappingen av vernearbeidet de siste ti år, som selv om grunneierne ikke er direkte berørt i tidsperioden gir en negativ holdning til vern generelt.

Flere av informantene mener at hvordan verneprosessen forløper i forkant av vernet, er avgjørende for holdningen til nytt vern. Det er ulike oppfatninger av verneprosessen. Mange opplever stor frustrasjon i forbindelse med selve verneprosessen. Enkelte har opplevelsen av ikke å bli hørt i det hele tatt, noen føler at prosessen har vært en *"ynkelig affære med lite kommunikasjon og mulighet for deltakelse"*, mens atter andre føler at de har hatt veldig fin kontakt og kommunikasjon med vernemyndighetene.

De fleste informantene mener de har god kunnskap om ulike vernekategorier. Noen gir uttrykk for at de har fått tilstrekkelig informasjon fra vernemyndighetene, mens andre har fått kunnskap gjennom studier. De fleste informantene mener imidlertid at de har lært mest gjennom å få vernet deler av egen eiendom. Mange av dem har flere typer vern på egen eiendom. Alle er klar over at naturreservat er den strengeste form for vern, og der det er minst handlingsrom for næringsutvikling. En informant mener at dersom areal først skal vernes, er det en fordel at de får naturreservat status, for da er det lettere å få erstatning. Flere av informantene er redde for

at de i fremtiden ikke skal kunne utvikle nye produkter, og at nåværende produkter blir rammet av vernet slik at de blir vanskelige å gjennomføre.

Selv om det er en kritisk holdning til vern og verneprosesser rår det likevel bred enighet om at områder med helt spesielle verdier er viktige å ta vare på, fordi disse områdene nettopp er spesielle og karakteristiske. Noen deltakere mener det er greit at området blir vernet, hvis prosessen i forkant av vernet er inkluderende. Andre mener at grunneierne selv klarer å ta vare på disse verneverdige områdene på en tilfredsstillende måte. *"Det er tross alt vi som har tatt vare på dem så de er blitt slik de er i dag."* Med andre ord mener mange at de virkelige forvalterne av viktige verneverdier er grunneierne selv. Dette er en argumentasjon som er tilbakevendende i politiske diskusjoner om forvaltning av verneområder.

Det var i våre fokusgrupper generelt en negativ holdning til vern på egen eiendom, men på spørsmål om holdningen til vern når de selv var turister var det stort sett en mer positiv holdning. Mange mente at verneområder generelt er områder som er attraktive for jakt, fiske og friluftsliv.

### **7.2.2 Grunneiers oppfatning av næringsutvikling og tilrettelegging i verneområder.**

De fleste informantene mener at det bør være mulig å drive en viss form for næringsutvikling innenfor verneområdene. Det bør være mulig å utvikle både enkle produkter uten tilrettelegging, men også mer tilrettelagte produkter. Følgende sitat er hentet fra samtalen med rettighetshavere på Hardangervidda: *"Hva er næringsutvikling? Turisme, aktiviteter, jakt og fiske. Alt med måte! Alle lokale grunneiere går med tanker om å utvikle det, men innenfor visse rammer, altså! Det skal se ordentlig ut, ikke noe Hollywood greier! Det må følge stil og tradisjon!"*

På spørsmål om hva som er *tilrettelegging* i naturen, mener de fleste at dette handler om tilgjengelighet og tilgang på veier, overnatting, guider, hytter og lignende. En informant nevner at tilrettelegging etter hans syn kan være for ulike brukergrupper, og at handikappede trenger sterk grad av tilrettelegging i form av egne brygger til fiskedammer og rullestolveier. En annen informant mener at det er lagt vel til rette dersom det er skiltet og merket langs stier. Andre elementer som ble nevnt som høy grad av tilrettelegging er asfalterte stier, rekkverk, mobilantenner, aggregater på hytter, transport av folk, høystandard hytter, ting som gjør et område tilrettelagt for å betjene et stort volum av folk. Informanter var generelt negative til denne typen tilrettelegging innenfor verneområder, og mener at denne typen turisme ikke hører hjemme på deres eiendommer, men heller bør legges til områder rundt større hoteller og tettsteder der det allerede er en viss infrastruktur. De fleste informantene ønsker å drive næring på om lag det nivået de gjør i dag. Informantene i alle gruppene hadde stort sett samme holdninger til bruk og tilrettelegging av vernede områder.

En informant mener at grunneierne må bli flinkere til å benytte seg av egenarten ved sine områder og tilby produkter som gjenspeiler den bruk og kultur som har vært i området i generasjoner.

De fleste av informantene mener at produkter som omfatter organisert ferdsel med guider som har kunnskap om verneverdier og vernebestemmelser bør få tillatelse. Flere mener at slike produkter gir ofte god kvalitet på produktene uten at det truer verneformålet. For øvrig ser flere grunneiere guidet jakt som et mulig satsingsområde (Haaland et al. 2006). Flere av informantene har i dag jakt- og fiskeprodukter der guiding inngår som en obligatorisk del av tilbudet. En av kundegruppene som er aktuelle kjøpere av disse produktene er bedriftsmarkedet. Bruk av guider er ikke vanlig i Norge i dag, kanskje med unntak av på isbreer og i enkelte fjellområder, og nordmenn er ikke vant til å bruke guider i naturen. For utlendinger kan det være interessant å tilby guide-tjenester i forbindelse med utøvelse av jakt og fiske, mener en av våre informanter som i lengre tid har solgt guidede fiskeopplevelser i en stor nasjonalpark. Trolig vil det fremtidige friluftslivet kreve mer tilrettelegging, ettersom folk har mindre tid og mindre kunnskap om å

drive friluftsliv (Teknologirådet 2006). Det kan dermed bli økt behov for guide-tjenester og annen tilrettelegging i forbindelse med utøvelse av jakt og fiske og andre aktiviteter i fremtiden.

Generelt oppfattes miljømyndighetene av grunneierne som positive til selve jakten og fisket, men negative til tilretteleggingen som følger av produktutviklingen. Mange av informantene ser på prosessen for å søke om tillatelse og dispensasjon til ting som byråkratisk og tungvint. De mener også at søknader ofte bare er en formalitet, da man alltid får klarsignal. Utfrakting av skutte dyr under elgjakta blir brukt som eksempel. Ei fokusgruppe var veldig irritert over praksisen i deres område: *"Du må planlegge hvor du skal skyte den også, så det passer med omsøkt utkjøringsrute. Måten vi løser det på er å tegne striper over hele fjøla, over 30 000 daa."*

Mange av informantene mener at miljøbasert næringsutvikling bør være et sentralt tema allerede i utredningen i forkant av vernet og en sentral del av verneplanen. *"På den måten tror jeg svært mange grunneiere ville sett annerledes på vernet, i stedet for at det blir trødd vern nedover hodet"*, er det en som sier.

Undersøkelsen viser at grunneierne er opptatt av at spesielle naturverdier skal ivaretas, men at det likevel må være mulig å drive næringsvirksomhet. I forhold til tilrettelegging synes det for mange å være en forutsetning å kunne transportere gjester og utstyr til aktivitetene og at man har bygninger som kan huse gjestene. Dette påpekes som de største hinder for næringsutvikling. Også blant grunneiere er det en oppfatning av at man ikke ønsker ubegrunnet motorferdsel og bygging i utmark, men at dagens lovverk legger opp til en unødvendig streng linje, og til en svært byråkratisk behandling av søknader. Driftsplaner i forvaltningsplanene for næringsvirksomhet, som omfatter bygging og motorferdsel vil kunne skape større forutsigbarhet både for næringsdrivende og forvaltning og forenkle rutiner både for søker og myndighet.

### 7.2.3 Grunneiers følelser rundt eierskap og forvaltning av vernet areal

Et sentralt tema i diskusjonen i fokusgruppene og i intervjuene har vært oppfatninger om eierskapsforholdet til verneområdene. De fleste informantene har arvet eiendommen de eier, og områdene er delvis vernet for lenge siden, før nåværende driver overtok. En del av informantene har ikke vært med på verneprosessen selv, men vokst opp med foreldre eller besteforeldre som var eiere da vernet ble etablert.

De fleste informantene sier at de fortsatt har følelse av eierskap til det vernede arealet, men to av de intervjuede svarer at staten blir eier når et område vernes. Flere mener at grunneierrettighetene er truet av vernearbeidet. Men her er det ulike oppfatninger blant informantene. Noen mener at de allerede er pålagt så mange begrensninger gjennom lovverk som plan- og bygningslov, lov om motorferdsel og andre rammevilkår, at råderetten over egen eiendom blir mindre og mindre. *"Jeg tenker på grunneieren. Føler at grunneierretten er betydelig redusert i det siste. Gjennom plan- og bygningsloven og kommunale lover og regler så har en ikke de samme rettighetene som før lenger. En blir sakte men sikkert vingeklipt."* Flere mener at så lenge de har rettighetene til jakt og fiske føler de seg fortsatt som eiere av området, men også her er det delte meninger. Flere mente at selv om de beholder rettighetene til jakt og fiske, blir det så mye byråkrati og alt blir så mye mer tungvint at en føler at en mister råderetten. Det var en generelt mer positiv holdning til frivillig vernede områder, da dette er arealer som grunneier selv stiller til disposisjon for vern. Noen få av våre informanter har allerede gått med på frivillig vern, eller er i en prosess der de skal ta stilling til spørsmålet om frivillig vern i nær fremtid. Det er i hovedsak skogarealer som stilles til disposisjon for frivillig vern.

Undersøkelsen viser også at grunneiere er negative til vern som er opprettet på eiendommen i lang tid før de selv ble eiere. En del har foreldre som har svært negative opplevelser knyttet til verneprosessene og dette synes å skape holdninger også i nye generasjoner. Undersøkelsene blant våre informanter viser at holdninger til vern tar lang tid å endre og er svært avhengig av individuelle verneprosesser. Tilbakeskuing som dette viser at det kan være vanskelig å få grunneiere til å se muligheter som foreligger ved/til tross for vern, og viser at det er behov for

gjennomgang av verneprosessene slik at en ikke skaper en større bremse på den næringsvirksomhet som det er åpning for.

Når det gjelder hvem som oppfattes som *forvaltere* av verneområder, svarer mange at fylkesmannen er den som forvalter verneområdene. Det er imidlertid flere som påpeker at så lenge de selv har kontrollen med jakt og fiske, så er det de selv som har kontrollen over forvaltningen. *"Det er ingen tvil om at det er vi som er ansvarlige for forvaltningen, men det er vanskelig å stå med dette ansvaret når du til enhver tid blir forhindret fra å få utført den forvaltningen."* Dette peker tilbake på det som blir beskrevet i kapittel 8.3.1 om at grunneierne selv mener at de kan ta vare på de verneverdige områdene på en tilfredsstillende måte, og at de ofte ser på forvaltningen som tungvint og vanskelig.

#### **7.2.4 Grunneiers oppfatning av kommunikasjon med forvaltningsmyndighetene**

Kommunikasjon mellom grunneiere og vernemyndighet er en essensiell del av verneprosessen, både i forkant av vernet, og etter at vernet er innført. Det er stor variasjon i opplevelsen av forvaltningsmyndighetenes forhold til aktiviteter og næringsutvikling i forbindelse med jakt og fiske i verneområdene. Flere har opplevd myndighetene som svært positive i forkant av vernet, men at holdningene har snudd og blitt strengere så snart vernet er opprettet.

Informantene opplever store forskjeller i saksbehandling i forkant av vern, og det hevdes at det er veldig personavhengig hvordan verneprosessen gjennomføres og oppleves. Noen har opplevd fin kommunikasjon og en ryddig prosess, med påfølgende generelt fornøyd holdning til hele prosessen. Andre har en opplevelse av å ikke bli hørt, og ikke tatt med i prosessen i den grad de har ønsket. Flere uttrykker skepsis til enkeltpersoner innen fylkesmannsapparatet. En generell holdning i den ene fokusgruppen er at dette er folk som ofte er akademisk utdannet og kommer fra de store byene, som ikke har noen peiling på det å drive en liten bedrift og skape næring av naturressurser. Denne gruppen er også den mest kritiske når det gjelder vern generelt. De andre to gruppene er mer nyanserte i sin beskrivelse av kommunikasjonen med vernemyndighetene. Den ene fokusgruppen (grunneiere fra Hedmark) viser til Oppland, der verneprosessene i følge dem selv, går mye greiere for seg.

De aller fleste informantene mener at et vern fører med seg veldig mye byråkrati og kompliserte regler for utøvelse av næring. Det som tidligere var tillatt, må man nå søke dispensasjon for å kunne utøve. *"Det blir litt for mye "søk om ditt og søk om datt" nå. Før var det greit at en speidergruppe la seg til med leir, nå må det søkes. Svaret blir det samme, men det skal liksom innom et ledd til da, før du får tillatelse."*

Det er hovedsakelig søknader om tillatelse til transport som er problemet. *"Søker vi om sju turer, får vi lov til fire. Myndighetene skal liksom markere seg hele tiden. Når du setter tusenvis av dekar inn i et slikt verneområde ønsker man jo å drive nogenlunde slik som man har gjort før, da. Myndighetene styrer på sånne ørsmå detaljer."* Dette sitatet er hentet fra en rettighets-haver på Hardangervidda, der transport på de gamle slepene er et konfliktfylt tema.

Det ble også gjennom samtalene etterlyst forvaltningsplaner for en del verneområder. Det ble hevdet at når det ikke er utarbeidet forvaltningsplaner, blir det altfor mye uvisshet rundt hva som skjer i fremtiden. En av informantene sier at uten forvaltningsplaner blir det altfor lite forutsigbarhet, og vanskelig å vite fra sesong til sesong hvordan frakt av fisk eller skutt vilt skal foregå.

### **7.3 Oppsummering**

Denne delundersøkelsen viser et annet bilde av en verneprosess og den etterfølgende forvaltningen av et verneområde enn det regelbaserte systemet med en rekke gode målsettinger som ble presentert i kapitlene 4 og 5.

Bruk og vern er et konfliktfylt tema og det er mange meninger om vern og verneprosesser. Denne delstudien viser at det kan være stor forskjell i holdningen til vern ut fra den geografiske lokaliseringen. Fra grunneiersiden ser det generelt ut til at det i noen områder er mer negativ holdning til vern enn andre steder, og at det i andre områder er større vilje til å se muligheter og ikke bare begrensninger. Mye av disse forskjellene kan nok gjenspeile den prosessen som har vært i forkant av vernet, og hvordan kommunikasjonen med vernemyndighetene oppleves gjennom prosessen. Andre konfliktområder, som rovdyrproblematikken, kan også være bidragssytende til negative holdninger i enkelte områder.

## 8 Diskusjon - klargjøring av handlingsrom

Handlingsrommet for næringsutvikling i utmark er nødvendigvis mindre i verneområder enn i utmarka ellers. Likevel er det innenfor rammene av vernerestriksjonene et handlingsrom som kan utnyttes, kanskje helst til en form for turisme som er et alternativ og supplement som inneholder noe spesielt, sammenlignet med den generelle turismen. Denne studien setter søkelys på hvordan dette handlingsrommet er, hvordan det oppfattes og hvordan det eventuelt kan påvirkes og endres.

Handlingsrommet er ingen konstant, fast størrelse, men kan påvirkes av både formelle og uformelle betingelser og oppfatninger, og er således dynamisk. Håndhevelse av dispensasjonspraksis er et eksempel på hvordan handlingsrommet kan tøyes, både utvides og innskrenkes, i forhold til næringsaktivitet. Næringsaktørens oppfatning av og holdning til verneområdet, reglene og forvaltningsmyndighetene er en annen viktig faktor. Det er mange ulike interesser som skal forholde seg til dette handlingsrommet, både forvaltere, grunneiere, næringsutøvere, andre myndighetsorgan og veiledere, og andre brukere, som friluftslivsutøvere. Disse interessene vil ha delvis ulikt forhold til handlingsrommet, og vil ofte forsøke å tøye det i forhold til egne interesser, ønsker og behov. Det er i tillegg vanskelig å sette en absolutt grense for når aktivitet i verneområder går på bekostning av verneverdiene. Dette vil også variere fra område til område. Områdenes sårbarhet er derfor en viktig faktor når man diskuterer handlingsrom i verneområder. Det vil derfor være viktig å øke kunnskapen om våre verneområder, ikke minst de konkrete verneverdiene, og hvordan ulike typer bruk påvirker verneverdiene i ulike områder. Økt kunnskap vil kunne gi oss en klarere definisjon av handlingsrommet i fremtiden, en avklaring som åpenbart må skje på områdenivå.

En framtidig utvikling av næringsaktivitet i verneområder som ikke skal gå på bekostning av verneverdier, forutsetter en klargjøring av handlingsrommet og en felles forståelse hos ulike interesser i forhold til de mekanismene som påvirker dette rommet. Denne rapporten har hatt som mål å bidra til en slik klargjøring.

### 8.1 De formelle rammene for handlingsrommet

Som beskrevet i avsnittet over er det en rekke uformelle og formelle betingelser som påvirker mulighetsområdet innenfor et verneområde. De formelle reglene forholder man seg til gjennom lovverket, og forvaltningens behandling av dette. Samtlige verneområder opprettet etter naturvernloven har egne vernebestemmelser. Disse er utarbeidet på bakgrunn av en mal gitt fra Direktoratet for naturforvaltning.

Ettersom man opplever politiske signaler som peker i retning av en utvidelse av handlingsrommet for næringsaktivitet innenfor verneområder, der miljøtilpasset aktivitet i større grad enn tidligere skal tillates, er det behov for å se på hvorvidt de formelle vernereglene er til hinder for ytterligere næringsutvikling. Det er klart at vernereglene legger begrensninger på en rekke former for næringsvirksomhet, og slik skal det også være.

Til tross for at verneformålene for de fire utvalgte nasjonalparkene er noe ulike i forhold til formulering av næringsaktivitet, ligger forskjellene i formulering av verneregler stort sett i ulik ordlyd. Forskriftene er for øvrig preget av at de er svært like fra verneområde til verneområde.

Det sentrale spørsmålet er hvorvidt det er verneregler som unødig hindrer økt bruk av verneområdene på en skånsom og akseptabel måte. Med utgangspunkt i at verneområder er opprettet med ulike formål og med høyst ulike verneverdier, burde dette trolig i større grad gjenspeiles i verneforskriftene. Dagens i hovedsak standardiserte forskrifter kan hevdes å være vel så mye et resultat av et ønske om effektiv saksbehandling og gjennomføring av vernevedtak, enn av ønske om regler som mer lokalt avklarer rammene for bruk og vern. Hvis dette er tilfellet,



bør en som en del av en justert politikk også vurdere å utforme mer differensierte verneforskrifter. Dette er særlig viktig dersom ikke forvaltningsplanene (se nedenfor) i stor nok grad kan sikre en hensiktsmessig differensiering.

Forvaltningsplanene for de enkelte verneområdene skal klargjøre vernebestemmelsene og tolke utdype hvordan disse skal praktiseres i det enkelte verneområdet. Forvaltningsplanen kan sees på som et verktøy for å klargjøre handlingsrommet ovenfor de ulike brukerne i et område. Selve forvaltningsplanprosessen er viktig for å utvikle gjensidig forståelse og utveksle kunnskap mellom berørte parter. Det er et mål at flest mulig av større verneområder skal ha en egen forvaltningsplan som skal sikre en helhetlig forvaltning og fungere som et verktøy for forvaltningsmyndigheter og brukere. De fire utvalgte nasjonalparkene i denne studien har alle omfattende næringsvirksomhet (Aas et al. 2006). Tre av dem har forvaltningsplaner, mens Femundsmarka som har hatt vernestatus i lang tid, enda ikke har en godkjent forvaltningsplan. Her ligger det store utfordringer i fremtiden i få på plass gode forvaltningsplaner raskt etter at vernet er opprettet. Ingen av de fire forvaltningsplanene vi har studert i dette prosjektet synes å skille seg ut som spesielt god hva angår fremtidig næringsutvikling. De nyere forvaltningsplanene synes imidlertid å ha et noe klarere syn på for eksempel reiselivsutvikling, noe som er positivt. Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark har et eget kapittel som omtaler reiseliv. Som vist i tidligere undersøkelser representerer reiselivet her en vesentlig kilde til verdiskaping (Aas et al. 2003). Bare en av de fire forvaltningsplanene omtaler næringsutvikling spesielt (utover tradisjonelle næringer), nemlig planen for Dovre-Sunndalsfjella nasjonalpark. Forvaltningsplanene har lange og meget gode kapitler som beskriver områdene, naturen, og brukerne. Etter vår vurdering er forvaltningsplanen det formelle verktøyet som i dag ser ut til å være best egnet for å klarlegge og øke mulighetene for miljøtilpasset aktivitet i verneområder. Her er det muligheter for stedlig tilpasning og nytenkning. Reiseliv bør tas inn som et eget kapittel i forvaltningsplanen, evt. legge et grunnlag for en slik mer detaljert plan utformet av næringsaktører og lokale/regionale næringsmyndigheter. Egne driftsplaner for ulike former for næringsvirksomhet, som gir retningslinjer for drift, herunder transport og infrastruktur vil kunne fungere som gode supplement.

Forvaltningsmyndighetene har mulighet til å gi dispensasjon fra et utvalg av vernereglene. Erfaringene fra prosjektet viser at antallet avslag på slike søknader er svært lite. De fleste søknadene dreier seg om tillatelse til motorferdsel og byggesaker. Det er også et politisk spørsmål hvorvidt økt næringsaktivitet også skal åpne for nybygg i nasjonalparkene i større grad enn i dag. I følge dagens verneregler kan det ikke tillates nye inngrep eller nybygg for å fremme næringsutøvelse. Innenfor dagens verneregler gis det tillatelse til næring, og det kan gis dispensasjon i mindre byggesaker som utbedring eller ombygging av eksisterende bygninger. I det studerte materialet er det flere eksempler på avviste byggesaker, både søknader om større bygg og om mindre ombygginger, men også eksempel på dispensasjoner, særlig på mindre bygg eller tilbygg.

Det er et gjennomgående inntrykk at søkerne kjenner regelverket og dispensasjonspraksisen godt, og at søknader som vil være i strid med dette sjelden blir sendt. Teoretisk er det også en mulighet for at søkerne tror de kjenner regelverket, og mener det er strengere enn hva det reelt er. Dette kan dermed medføre at aktuelle søkere har en feilaktig forventning om avslag i konkrete enkeltsaker, at de derfor aldri sender søknad og at dette stopper næringsaktivitet som kanskje kunne fått dispensasjon. Et interessant moment i denne forbindelse er oppfatningen av stedbunden næring. Vi har et inntrykk av at tradisjonell, høstingsbasert næring synes å bli behandlet noe mer positivt enn mer fremtidsbasert opplevelsesnæring. Om dette er riktig, representerer dette en utfordring i den kommende dispensasjonsforvaltningen.

Forvaltningsmyndighetene opplever seg selv som generelt positive til næringsaktivitet, spesielt dersom dette er lokalt forankra og med utgangspunkt i tradisjonelle aktiviteter. De mener også at tolking av reglene etter hvert er blitt mer lik for alle områder, og at bruk av skjønn ikke fører til forskjellsbehandling. Grunneiernes hovedoppfatning av dispensasjonsprosessen er at den er svært byråkratisk og setter begrensninger på næringsretta bruk. Det vil være viktig at en frem-

over greier å etablere prosesser der partene i større grad enn i dag har felles oppfatninger og forståelse av rammene for næringsaktivitet.

Flere av representantene fra fylkesmennene som vi var i kontakt med i forbindelse med denne studien mener at de er i ferd med å få en endret og mer positiv holdning til næringsvirksomhet i nasjonalparkene, og eksemplifiserer dette med den pågående revideringen av forvaltningsplanen for Jotunheimen. Så lenge det ikke dreier seg om nye naturinngrep, bygninger eller motorisert ferdsel legges det i utgangspunktet ingen begrensninger på næringsvirksomhet hevder forvaltningsmyndighetene i flere av de undersøkte nasjonalparkene. Grunneierne i undersøkelsen har gjennomgående et positivt syn på næringsutvikling i verneområdene, men er som forvaltningen opptatt av at inngrepene ikke skal skade naturen unødvendig. De som deltok i undersøkelsen påpeker at virksomhet av en karakter som er tilpasset verneområder kan fremme vernet snarere enn å hemme det, noe som også synes å være en oppfatning blant næringsdrivende rundt verneområder (Aas et al, 2006). Selv om grunneierne er opptatt av å ivareta naturmiljøet er de mer liberale i forhold til naturinngrep, bygninger og motorisert ferdsel enn forvaltningen, og påpeker at de bygninger og motorferdsel ofte er forutsetninger for den næringsvirksomhet de driver. En grunn til at grunneiere og forvaltning her har ulik holdning til hva som skal tillates innenfor verneområde er trolig at grunneiere er direkte berørt av betingelsene gjennom sin virksomhet, mens forvaltningen ikke har direkte følger av bestemmelser på den måten. Det er derfor naturlig at oppfatningene av handlingsrom for fremtidig næringsutvikling vil variere mellom forvaltning og brukerinteresser. Denne undersøkelsen av vist at det er svært store forskjellen i virkelighetsoppfatning mellom forvaltningsmyndigheter og grunneiere/næringsdrivende. Dersom framtidige prosesser omkring næringsutvikling skal bli mer konstruktive er den forutsetning av denne forskjellen i virkelighetsoppfatning reduseres.

Grunneierne i undersøkelsen var også opptatt av at muligheter for næringsutvikling bør inngå som en del av verneprosessen for slik å skape større aksept for vernet. Ettersom begge grupper som er direkte involvert i verneprosessene er opptatt av næringsutvikling er det naturlig at det tas med som et punkt i verneprosessen. Dersom man på et tidlig tidspunkt har tanker om fremtidig drift og muligheter er det mulig å legge til rette for dette gjennom områdets avgrensing og verneregler. Slike muligheter bør beskrives nærmere i en forvaltningsplan.

Ut fra gjennomgangen av de formelle rammeverktøyene, synes det som om disse til sammen ikke gir det handlingsrommet man kan forvente ut fra dagens politiske signaler. Vernebestemmelsene er lite stedstilpasset, det er et etterslep på forvaltningsplaner, og der det finnes forvaltningsplaner er disse mer en beskrivelse av dagens virkelighet enn en plan for utvikling og verdiskaping. Forvaltningsplanene synes som et godt verktøy, både for å fremme næringsutvikling, men også med en god prosess ved utarbeidelse som et godt verktøy for å dempe konflikter mellom forvaltning og brukere. Ut fra gjennomgangen av formelle verktøy synes det klart at det er viktig å vie disse oppmerksomhet i arbeidet for å øke en bærekraftig bruk og skjøtsel av verneområder.

## **8.2 Grunneiernes forhold til handlingsrommet**

Grunneierne synes ofte å ha en tilbakeskuende og lite offensiv holdning i forhold til utvikling av næring basert på jakt og fiske i verneområder. Mange av våre informanter virker mer opptatt av begrensninger og hindringer enn muligheter og potensial. Byråkrati og dårlig kommunikasjon med vernemyndighetene oppleves av flere som et hinder for næringsutvikling. Er det slik at restriksjoner og begrensninger i bruk av verneområder er et hinder for næringsutviklingen, eller er det grunneierne som er for opptatt av å fokusere på vanskelighetene ved vern? Det er flere steder nevnt at verneområder er viktige områder med spesielle egenskaper. Gjennom å vri tilbakeskuing og fokus på begrensninger til å se fremover på potensial og muligheter, kan nye produkter kanskje se dagens lys, uten at det går på bekostning av miljø og verneformål.

Det er imidlertid lett å se hvorfor det er mange som ser på vern og verneprosesser som noe tungvint og begrensende for næringsutvikling. Mange er kanskje vokst opp i et hjem der holdninger til vern har vært negative, og slik har holdningene kanskje gått i arv. Slike holdninger kan være vanskelige å endre. Gjennom god toveis kommunikasjon og klarere retningslinjer fra vernemyndighetene fra oppstart av verneprosessen, ville kanskje mange negative opplevelser vært unngått. Det kan se ut som at de som har opplevd dårlig kommunikasjon med vernemyndighetene i alle fall har sterkere negative holdninger enn de som opplever positiv kontakt med myndighetene. Det å føle nærhet til prosessen og at ens synspunkter blir hørt, er viktig for en som får deler av sitt areal vernet. Det kan også være forskjell på å overta en eiendom som allerede er vernet, i forhold til å gjennomgå en verneprosess selv, og være en del av vernearbeidet. Mange vil kanskje føle seg i en sterkere posisjon dersom de selv får være med i arbeidet med vernet. Det er mange sterke følelser med i en verneprosess. Eiendommen har kanskje vært i familien i mange generasjoner, og det oppleves som vanskelig å få innskrenket råderett over deler av eiendommen.

Det blir stadig nevnt fra myndighetenes side at grunneierne må "finne nye bein å stå på", og "tenke nytt" for å spe på inntektene fra eiendommene. Dette kan være vanskelig nok på en eiendom som ikke er vernet. På vernede områder vil liten forutsigbarhet for investeringer i form av usikkerhet rundt hvilke aktiviteter man kan drive med i verneområder føre til at mange får en negativ opplevelse av vernet. Mangel på forvaltningsplaner skaper slik usikkerhet blant grunneierne. Det kan imidlertid se ut som at det er større forutsigbarhet enn det som kommer frem i fokusgruppene. De fleste opplever at de får dispensasjon dersom de søker, det er bare en slags formalitet i søknadsprosessen. Det kan virke tungvint, men er allikevel forholdsvis forutsigbart.

### **8.3 Lokal eller sentral forvaltning - påvirker forvaltningsregimet handlingsrommet?**

Forvaltningen av de fire nasjonalparkene som er studert er organisert på forskjellige måter, og med både lokal (Dovrefjellrådet, tilsynsutvalgene på Hardangervidda) og regional, statlig (fylkesmenn) forvaltningsmyndighet. Et av de tema vi har ønsket å vurdere er betydningen av lokal forvaltningsmyndighet i forhold til behandling av dispensasjonssøknader. Det har, naturlig nok, ikke kommet noe entydig konklusjon ut av dette materialet. Parkene kan ikke sammenlignes kun ut fra ulikheter i forvaltningsregime. Som tidligere beskrevet er ulike tradisjoner, ulike eiendomsforhold og andre forskjeller mellom nasjonalparkene sentrale i forhold til omfang og behandling av søknader.

I samtaler med forvaltningsmyndighetene har de selv hatt en del oppfatninger om betydningen av desentralisert forvaltning i de to nasjonalparkene dette praktiseres. På Hardangervidda mener fylkesmannen at tilsynsutvalgene, med lokale medlemmer, trolig gir retningslinjer for motorferdseltillatelser som er mer positiv enn hva fylkesmannen ville gitt. Før hver sesong evalueres praksis fra forrige sesong, og på grunnlag av dette utarbeides reglene for motorferdseltillatelser for kommende sesong. I denne fasen virker det som tilsynsutvalgene åpner for en mer liberal praksis enn hva fylkesmannen ønsker. Et eksempel er tillatelse til bruk av firhjulinger, der tilsynsutvalgene ønsker dette, men det er i dag ikke tillatt på Hardangervidda, med unntak av langs en konkret vegstrekning. I neste fase, når de enkelte søknadene skal behandles, bruker tilsynsutvalgene sin kjennskap til lokale forhold. Fylkesmannen oppfatter tilsynsutvalgene som svært prinsippfaste i sin behandling av dispensasjonssøknader, og de avviser også noen søknader der fylkesmannen trolig ville gitt dispensasjon.

I Dovrefjell-Sunndalsfjella har det vært en omfattende gjennomgang av regelverket og vilkårene det siste året, for å få enhetlige retningslinjer for alle involverte kommuner. Kommuner med tidligere svært strenge regler har presset på i Dovrefjellrådet for å få dette til å gjelde generelt. Dette har medført at kommuner med tidligere liberal praksis har fått en dels kraftig innskjerping etter at Dovrefjellrådet overtok forvaltningsmyndigheten fra fylkesmennene. I slik samordning

kan lokal forvaltning slå ulikt ut. I Dovrefjell-Sunndalsfjella førte det til innstramming fordi kommunene med strengeste regler fikk gjennomslag. Hadde det vært en stemning for slakkere regler ville den spredd seg tilsvarende. Dette betyr at det langt fra er noen automatikk i at lokal forvaltning gir en mer liberal forvaltningspraksis. Alle forsøkene med lokal forvaltning skal gjennomgå systematisk evaluering av uavhengige aktører, og vil bli publisert i egne rapporter i tida framover (se også Vistad et al. i trykk).

Selve utøvelsen av forvaltningen og praksisen ved behandling av søknader kan ha betydning for utfallet enkeltsaker. Men med tanke på utvikling av næringsliv i nasjonalparker i nasjonalt perspektiv vil trolig sentrale signaler (fra Stortinget og Regjeringen) være avgjørende og førende, og viktigere enn hvem som sitter med forvaltningsmyndighet i det enkelte verneområdet. Et eksempel på dette er Fjellteksten og påfølgende oppheving av forbudet mot kommersiell turisme i verneområder, som medfører at næringsaktiviteter som tidligere måtte ha dispensasjon nå kan drives uten slik søknad.

## **8.4 Kan miljøtiltak bidra til å påvirke handlingsrommet?**

Denne studien har vist at bruken av avbøtende eller restaurerende tiltak i dag ikke kan sies å være en bevisst del av en forvaltningsstrategi i verneområdene. Slike tiltak blir brukt og vurdert enkeltvis og oftest i forhold til svært konkrete problemer eller konflikter. Det finnes enkelttiltak som viser gode resultater og som har hatt god effekt, men de aller fleste tiltakene er svært dårlig dokumentert – både når det gjelder planlegging, gjennomføring og evaluering. Konklusjonen på denne delen av studien er at vi dag vet for lite til å si hvordan slike tiltak kan påvirke handlingsrommet for næringsaktivitet i verneområdene, men det er trolig et potensial i slike virkemidler til å kunne øke handlingsrommet generelt.

Dersom avbøtende og restaurerende tiltak skal brukes som et virkemiddel i forvaltningen av områdene vil det være et underliggende mål at tiltakene kan bidra til å opprettholde verdier i bruksområder. På denne måten opprettholdes natur- og kulturverdier som bevarer områdenes attraktivitet. Dette er både økologisk og økonomisk gunstig – det reduserer negative effekter på miljøet, og forenkler infrastruktur i forbindelse med bruk. Et mål med slike tiltak kan også være å bidra til og opprettholde aktivitet i brukssoner eller randsoner, slik at belastning på andre deler av verneområdene reduseres.

Denne studien har avdekket et kunnskapsbehov om hvordan aktive miljøtiltak skal kunne påvirke handlingsrom for næringsaktivitet i verneområder. For det første er det behov for å skape bevissthet om bruken av slike tiltak som et virkemiddel i forvaltningen av områdene. Slike tiltak er ikke med på å legitimere aktivitet som kan skade naturverdier, men er en naturlig konsekvens for forvaltning i en situasjon med økende press på arealer i verneområdene. Tiltakene har også relevans i forhold til å øke verdien av områdene herunder å reparere skader som er i verneområder fra før vernet ble innført. For det andre er det et behov for økt kunnskap om effekter av enkelttiltak og hvilke tiltak som har best effekt under ulike betingelser. Deretter kommer vurderingen av hvilke konsekvenser tiltakene har i fht bruk og bevaring av verneverdier. Kunnskap om enkelttiltak kan ha overføringsverdi til andre områder dersom de blir godt dokumentert og systematisk evaluert, og her kan erfaringer med eksisterende tiltak brukes som er kunnskapsbase dersom de kan evalueres etter målbare kriterier.

Det er ulike oppfatninger om når og hvor tilrettelegging er ønskelig og nødvendig, og hvorvidt det skal gjennomføres aktive tiltak. I forbindelse med økt aktivitet i verneområder og fjellområder generelt kommer nye grupper inn som kan ha andre holdninger til tilrettelegging og sikring. Et eksempel her kan være Vegdirektoratet sitt nasjonale prosjekt "Nasjonale turistveger" der det var skapt forventninger om at turistene skulle kunne gå med joggesko langs tilrettelagte traseer. Noen lokale Fjelloppsyn er også svært entusiastiske og har stort lokalt engasjement der de ønsker å gjennomføre konkrete tilretteleggingstiltak. Det er også en stadig tilbakevendende diskusjon om hvor tett merking det skal være langs stier og om det evt. skal gjennomføres

res sikring. Sikringsbiten har i tillegg også en juridisk side som går på ansvar og risiko dersom det skjer ei ulykke i et tilrettelagt område.

Hvem skal betale for skader på natur og kostnader ved skadeforebygging? Tradisjonelt har dette vært en ren statlig oppgave i Norge, og dermed er det ofte lite midler til slike tiltak. Dersom verneområdene i større grad skal brukes til næringsvirksomhet, og verneverdiene i seg selv er salgsproduktet kan det kanskje være grunn til å vurdere supplerende finansiering for denne typen tiltak.

Kan økt aktivitet i verneområdene føre til bedre forvaltning? Det brukes svært lite ressurser på forvaltning i norske verneområder (se for eksempel Aas et al. 2003). Den økte satsingen på bruk og næringsutvikling kan gi økt bevissthet om områdene og naturverdiene og også et klarere trusselbilde. Dette kan bidra til å utløse midler til forvaltning. Regjeringen har i sin plattform, "Soria Moria- erkæringen", lagt vekt på at forvaltningsplanarbeidet skal trappes opp, og at planer skal foreligge raskt etter at vernevedtaket er fattet. Dette krever en helt annen finansiering enn i dag om disse planene skal bli noe annet enn skrivebordsplaner.

## 8.5 Oppsummering

Norske verneområder generelt og nasjonalparker spesielt preges av å ha et formelt regel- og planverk knyttet til forskrifter og forvaltningsplaner som i liten grad differensierer mellom parkene og de ulike mulighetene og begrensningene som gjelder for næringsmessig utnyttelse. Det er derfor klart at dagens regler og planer i liten grad er tilpasset målet om å legge til rette for økt bærekraftig bruk av verneområdene til turistbasert næringsutvikling. Dagens bruk av verneområdene er ikke ubetydelig, og varierer i tillegg mye mellom områdene, mye basert på de ulike brukstradisjonene som var etablert før vernet ble innført, og eiendomsforholdene i verneområdene. Ny bruk er dels avhengig av dispensasjon fra vernereglene, dels ikke. En betydelig del av eventuell ny virksomhet vil således være avhengig av dispensasjon fra vernereglene.

De sentrale utfordringene i arbeidet med å øke mulighetene for miljøvennlig næringsvirksomhet i verneområdene er;

1. Inkludere næringsvirksomhet som en eksplisitt del i utforming av forvaltningsplan, og eventuelt bør det også utarbeides egen driftsplan med utgangspunkt i føringene og rammene som legges i forvaltningsplanen.
2. Vurdere større differensiering i verneforskriftene mellom områdene, avhengig av konkrete verneverdier og forutsetninger for næringsvirksomhet
3. Bidra til å øke forutsigbarheten i forvaltningen, for eksempel gjennom at flerårige dispensasjoner forankres i forvaltningsplan
4. Forbedre dialogen mellom næringsaktører/grunneiere og forvaltningsmyndigheter slik at den i større grad enn i dag har et felles utgangspunkt og en felles forståelse
5. Bidra til å flytte næringsaktørene og grunneiernes fokus fra et tilbakeskuende fokus med referanse i verneprosessen, til et mer fremtidsrettet fokus der fokuset er på å påvirke handlingsrommet med et vern, og til i større grad produsere nisjeopplevelser
6. Øke miljømyndighetenes bevissthet om potensialet i og kunnskapen om restaurerende tiltak og det potensialet de kan ha i forhold til å øke mulighetene for næringsaktivitet

## 9 Referanser og muntlige kilder

- Anon. 1970 (2003). Lov om naturvern. s., <http://www.lovdata.no/>.
- Anon. 2004. Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven). NOU 28-2004. 839 s., Oslo.
- Arnesen, T. 1994. Vegetasjonsendringer i tilknytning til tråkk og tilrettelegging av natursti i Sølendet naturreservat. Rapport botanisk serie 1994/5. 49 s. Universitetet i Trondheim, Vitenskapsmuseet, Trondheim.
- Daugstad, K., Svarstad, H. & Vistad, O. I. 2005. Geiranger – Herdalen: Lang dags ferd mot vern - Plan 3-4: 58-64.
- Daugstad, K., Svarstad, H. & Vistad, O. I. 2006. A Case of Conflicts in Conservation: Two Trenches or a Three-Dimensional Complexity? - Landscape Research 31: 1-19.
- Direktoratet for naturforvaltning. 1993. Naturvennlig tilrettelegging for friluftsliv. DN-håndbok 3. 72 s. Direktoratet for naturforvaltning, Trondheim.
- Direktoratet for naturforvaltning. 1994. Mål og retningslinjer for stier og løyper i fjellet. DN-notat 1994-10. 69 s. Direktoratet for naturforvaltning, Trondheim.
- Direktoratet for naturforvaltning. 1996. Forvaltning av nasjonalparker. 1996-3. 72 s. Direktoratet for naturforvaltning Trondheim.
- Direktoratet for naturforvaltning. 2001. Forvaltning av verneforskrifter. Rundskriv november 2001 Naturvernloven.
- Direktoratet for naturforvaltning. 2001. Områdevern og forvaltning. DN-håndbok nr 17. - Direktoratet for naturforvaltning, Trondheim.
- Direktoratet for naturforvaltning. 2006. Brev fra DN til samarbeidsforum for miljøtilpasset reiseliv 30.03.2006 Trondheim.
- Dovrefjellrådet. 2004. Årsmelding. 8 s.
- Dovrefjellrådet. 2005. Forslag til forvaltningsplan for verneområdene på Dovrefjell. 130 s.
- Dovrefjellrådet. 2006. Fylkesdelplan for Dovrefjellområdet. Høringsutkast 20.februar 2006. 23 s., Oppdal/Lillehammer.
- Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. 2004. Forslag til forvaltningsplan for Femundsmarka nasjonalpark.
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Oppland. 1998. Forvaltningsplan for Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde. Rapport nr. 4 - 1998. 100 s., Leikanger/Lillehammer.
- Fylkesmannen i Telemark fylkesmannen i Buskerud og fylkesmannen i Hordaland. 2003. Forvaltningsplan for Hardangervidda nasjonalpark med landskapsvernområder. DN-rapport nr. 1, 2003. 106 s. Direktoratet for naturforvaltning, Trondheim.
- Hagen, D., Aasetre, J. & Emmelin, L. 2002. Communicative approaches to restoration ecology: a case study from Dovre Mountain and Svalbard, Norway. - Landscape Research 27: 359-380.
- Heiberg, M. M., Christensen, H. M., Haaland, H. & Aas, Ø. 2006. Muligheter for næringsutvikling i og rundt verneområder - eksempler fra hytteutvikling og jakt og fiskeopplevelser. NINA rapport 142. 45 s. NINA / NORSKOG, Lillehammer/Lilleaker.
- Heiberg, M. M., Christensen, H. M. & Aas, Ø. 2005. Turisme i verneområder. NINA Rapport 87. 87 s. NINA og NORSKOG, Lillehammer.
- Haaland, H., Andersen, O., Stokke, S. & Dervo, B. K. 2006. Elg og hjortejakt. Evaluering av prøveordningen med utvidet elg- og hjortejakt i perioden 2003 -2005. NINA rapport nr 120. 60 s., Lillehammer/Trondheim.
- Landbruks- og matdepartementet. 2005. Landbruk - mer enn landbruk. Landbruks- og matdepartementets strategi for næringsutvikling. M-0729B. 37 s., Oslo.
- Langeland, S. K. 2000. Sti til Kjerag. Sluttrapport byggearbeidene 1998 og 1999. 15 s. SK Langeland as, Jørpeland.
- Miljøverndepartementet. 1999. Rundskriv T-3/99 Saksbehandlingsregler etter naturvernlovens § 18.
- Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet. 2005. Veileder Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss. Hvordan kan plan- og bygningsloven brukes for tilrettelegging av ny landbrukstilknyttet virksomhet. T 1443. 20 s., Oslo.
- Nisja, E. G. 1988. Undersøkelse av vegetasjonens slitestyrke ved tråkkforsøk i Femundsmarka: forslag til forvaltningstiltak i friluftsområde. Hovedoppgave i botanikk - Universitetet i Trondheim. - Botanisk institutt, Universitetet i Trondheim, Trondheim. 113.

- Nærings- og handelsdepartementet. 2005. Handlingsplan for reiselivsnæringene. s., Oslo.
- Oppdal kommune. 2001. Beiteplan. 52 s. Oppdal kommune, Oppdal.
- Roggenbuck, J. 1992. Use of Persuasion to Reduce Resource Impacts and Visitor Conflicts. - I Manfredo, M. J., red. Influencing Human Behavior. Theory and Applications in Recreation, Tourism and Natural Resources Management. Sagamore Publishing. S. 149-208.
- St. prp. nr. 65 (2002-2003). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet kap 3.
- Teknologirådet. 2006. Fremtidens friluftsliv. Scenarier for bruken av norsk natur i 2020. Rapport 1 – 2006. s. Teknologirådet.
- Vistad, O. I. 1992. Den guida turen - forvaltningstiltak med turistappell? Ein samanliknande studie av tre turgrupper på Røros, med vekt på den guida turen gjennom Sølendet Naturreservat. NINA Forskningsrapport 35. 56 s. NINA, Trondheim.
- Vistad, O. I. 1995. I skogen og i skolten - Ein analyse av friluftsliv, miljøoppleving, påverknad og forvaltning i Femundsmarka, med jamføringar til Rogen og Långfjället. Dr.gradsavhandling i geografi. Dr. polit. - Geografisk institutt, , Universitetet i Trondheim, Trondheim. 300.
- Vistad, O. I., Daugstad, K. & Svarstad, H. i trykk. Store verneområde med lokal forvaltning: Funn og refleksjonar. - Utmark.
- Vistad, O. I., Hagen, D., Eide, N. E., Erikstad, L. & Framstad, E. in prep. Overvakingsplan for verneområda på Dovrefjell. s. NINA, Trondheim.
- Vistad, O. I., Kaltenborn, B. P. & Andersen, O. 1999. Slitasje i verne- og friluftsområde. Om indikatorar og overvaking, trivsel og tolegrensar. ØF-rapport nr.02/1999. 61 s. Østlandsforskning, Lillehammer.
- Vistad, O. I. & Vorkinn, M. 1995. Naturturisme og naturforvaltning - Resultater fra et forskningsprosjekt. s. NINA-NIKU/Østlandsforskning, Lillehammer.
- Aas, Ø., Heiberg, M. M., Haaland, H., Hagen, D. & Christensen, H. M. 2006. Turistbedrifter i og rundt norske verneområder – Aktiviteter, utviklingstrekk, naturbruk, miljøtiltak, muligheter og utfordringer sett fra turistbedriftenes synspunkt. NINA rapport 141. NINA og NORSKOG, Lillehammer/Oslo.
- Aas, Ø., Vistad, O. I., Dervo, B. K., Eide, N. E., Kaltenborn, B. P., Haaland, H., Andersen, O., Svarstad, H., Skår, M. & Nellesmann, C. 2003. Bruk og forvaltning av nasjonalparker i fjellet. - Internasjonale erfaringer med forvaltning av menneskelig virksomhet i nasjonalparker. - Kartlegging av næringsaktivitet i Dovrefjell-Sunndalsfjella, Femundsmarka og Reisa nasjonalparker. - Litteraturstudie av økologiske, kulturfaglige og sosiale effekter av turisme i verneområder. NINA Fagrapport 72. 83 s. NINA, Lillehammer.

#### Muntlige kilder:

Den norske turistforening (DNT): Jan Erik Reiten  
 Direktoratet for naturforvaltning: Arnt Hegstad, Johannes Abilsnes  
 Dovrefjellrådet: Kirsten Thyrum  
 Fylkesmannen i Hedmark: Ragnar Ødegaard  
 Fylkesmannen i Sør-Trøndelag: Åge Tørris Ekker  
 Fylkesmannen Hordaland: Trond Aalstad  
 Fylkesmannen i Buskerud: Bjarne Smukkestad  
 Fylkesmannen i Telemark: Tarald Øygarden  
 Fylkesmannen i Sogn og Fjordane: Johannes Anonby  
 Fylkesmannen i Oppland: Harald Klæbo og Kjersti Moltubakk  
 Røros kommune: Tom Johansen  
 SK Langeland AS, rådgivende ingeniørfirma: Svein Kåre Langeland  
 Tilsynsutvalget for Hardangervidda, Hordaland: Anne Gerd Djønne  
 Tilsynsutvalget for Hardangervidda, Telemark: Bjørn Bjørnsen  
 Tilsynsutvalget for Hardangervidda, Buskerud: Mette Bjørnsen Saur







# NINA Rapport 143

ISSN:1504-3312

ISBN: 82-426-1694-9



## Norsk institutt for naturforskning

NINA Hovedkontor

Postadresse: NO-7485 Trondheim

Besøks/leveringsadresse: Tungasletta 2, NO-7047 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 73 80 14 01

Organisasjonsnummer: 9500 37 687

<http://www.nina.no>